

Процена ефикасности  
локалних механизма  
социјалног  
укључивања  
Ромкиња и Рома



ВЛАДА  
РЕПУБЛИКЕ  
СРБИЈЕ



ТИМ ЗА СОЦИЈАЛНО  
УКЉУЧИВАЊЕ  
И СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА



**CENTAR**  
ZA ISTRAŽIVANJE  
JAVNIH POLITIKA

**Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва  
Кабинет потпредседнице Владе Републике Србије  
за европске интеграције**

**Процена ефикасности локалних  
механизама социјалног укључивања  
Ромкиња и Рома**

---

Бранка Анђелковић  
Марко Обрадовић  
Јелена Радоман

**ЦЕНТАР за истраживање јавних политика**

**јануар 2013. године**

# Садржај

СКРАЋЕНИЦЕ.....	4
Увод/Циљ истраживања.....	5
ПРВИ ДЕО.....	7
Преглед – социјално укључивање Ромкиња и Рома у Србији.....	7
ДРУГИ ДЕО.....	10
I. КООРДИНАТОРИ ЗА РОМСКА ПИТАЊА.....	11
II. ЗДРАВСТВЕНЕ МЕДИЈАТОРКЕ.....	18
III. НАЦИОНАЛНА СЛУЖБА ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ.....	23
IV. ПЕДАГОШКИ АСИСТЕНТИ.....	27
V. ЦЕНТРИ ЗА СОЦИЈАЛНИ РАД.....	32
ТРЕЋИ ДЕО – ОПШТИ НАЛАЗИ ИСТРАЖИВАЊА.....	37
Увод.....	37
I. ОПШТИ НАЛАЗИ.....	38
II. ФАКТОРИ УСПЕХА.....	41
III. ФАКТОРИ НЕУСПЕХА.....	45
IV. ПРЕПОРУКЕ.....	47

## СКРАЋЕНИЦЕ

ЕАР – Европска агенција за реконструкцију

IPA – *Instrument for Pre-Accession Assistance* (Инструмент за претприступну помоћ)

ЈМУ – *Joint mobile units* (Мобилне јединице за укључивање)

ЛАП – Локални акциони план

MISC – *Multiple Indicator Cluster Survey* (Истраживање вишеструких показатеља)

МИНРЗС – Министарство рада, запошљавања и социјалне политике

МУП – Министарство унутрашњих послова

НСЗ – Национална служба за запошљавање

НВО – невладина организација

ОЕБС – Организација за европску безбедност и сарадњу

ПИО – Пензијско и инвалидско осигурање

РЗС – Републички завод за статистику

ЦСР – Центар за социјални рад

УНИЦЕФ – *United Nations Children's Fund* (Фонд Уједињених нација за децу)

WB – *World Bank* (Светска банка)

# Увод/Циљ истраживања

У Републици Србији живи значајан број Ромкиња и Рома. Ова популација суочена је са бројним социо-економским изазовима, због чега је Република Србија усвојила и спроводи Стратегију за унапређење положаја Рома.

Поред националних политика, Декада Рома 2005-2015 и Платформа за Роме Европске уније јесу два релевантна оквира за политике које доприносе побољшању положаја Рома у Европи, тиме и у Србији. Њихова имплементација треба значајно да допринесе испуњавању стандарда у области заштите људских и мањинских права.

Србија је посвећена испуњавању приоритета Декаде Рома 2005-2015 и успоставила је одговарајући стратешки и законодавни оквир – усвојена је Стратегија за унапређење положаја Рома, секторски акциони планови и успостављене институције са мандатом да побољшају положај ромске популације у Србији. Усвојени су бројни закони који произилазе из Стратегије: Закон о забрани дискриминације, Закон о националним саветима националних мањина, Закон о социјалном становању, Закон о основама система образовања и васпитања са посебним одредбама инклузије и недискриминације, итд. Србија је ратификовала све релевантне међународне конвенције о људским правима, као што је Ревидирана Европска социјална повеља. Међутим, још увек постоји велика разлика између индикатора сиромаштва и социјалне искључености Рома у односу на опште становништво.

Република Србија је у марту 2012. године добила статус кандидата за чланство у Европској унији, питање укључивања Ромкиња и Рома ће свакако остати веома важно и у процесу преговарања за пуноправно чланство, у домену заштите људских права. Имајући наведено у виду, данас се све чешће поставља питање колики је напредак Србија стварно учинила када је у питању социјално укључивање Ромкиња и Рома. С једне стране, постоји уверење да је већина програма у оквиру Декаде инклузије Рома постигла слабе резултате и да Роми у Србији и даље живе веома лоше, у сиромаштву и дискриминацији. Други пак тврде да су захваљујући Декади, проблеми Рома постали уочљивији, те да је друштво почело да тражи решења као одговор на бројне изазове с којима се они сусрећу. Како пракса показује, већина програма, као што су програми центара за социјални рад (ЦСР) и Националне службе за запошљавање (НСЗ), те ангажман координатора за ромска питања (у општинама у Србији у којима постоји ромска мањина), представљају само делимичан одговор на већ дубоко укоренење социјално-економске проблеме попут незапослености и/или сиромаштва. С друге стране, развијени су и успостављени неки други програми у области здравствене заштите и образовања који су својим деловањем допринели да друштвени положај ромске мањине у Србији ипак изгледа боље него пре седам година.

Влада Републике Србије је од усвајања Декаде Инклузије Рома 2005. године почела да посвећује већу пажњу социјалном укључивању Рома, у покушају да одговори на изазове дубоког сиромаштва и искључености ове популације у Србији. Ова студија бави се анализом програма тзв. „механизма за социјално укључивање Рома“ у Србији, у општинама у којима сви они постоје. Реч је о активностима Националне службе за запошљавање, центара за социјални рад, координатора за ромска питања у оквиру локалне самоуправе, здравствених медијаторки ангажованих од стране Министарства здравља и педагошких асистената

ангажованих од стране Министарства науке, просвете и технолошког развоја Републике Србије. У складу са тим, аутори извештаја су покушали да одговоре на следећа питања:

- Какве програме и мере за социјално укључивање Рома предвиђају стратешки документи Републике Србије?
- Шта је циљ сваког посматраног механизма или институције кад је социјално укључивање Рома у питању?
- Како су примењени програми здравствених медијаторки, педагошких асистената, координатора за ромска питања, Националне службе за запошљавање, те центара за социјални рад?
- Како ови механизми и институције међусобно функционишу и координирају свој рад?
- Који су то фактори успеха, а који неуспеха када је рад ових механизма у питању?

Овај извештај организован је у три целине. Први део бави се прегледом стратешких докумената о социјалном укључивању Рома. Други део представља појединачне налазе и препоруке аутора за сваки механизам на основу теренског истраживања. Обављено је укупно 65 интервјуа са представницима Националне службе за запошљавање, центрима са социјални рад, педагошким асистентима, здравственим медијаторкама, координаторима за ромска питања, представницима локалне самоуправе, надлежних министарстава и других Владиних тела. Интервјуи су обављени у току октобра 2012. године у Панчеву, Новом Саду, Сомбору, Зрењанину, Барајеву, Крагујевцу, Краљеву, Јагодина, Врању, Сурдулици, Бујановцу и Београду. Општине су изабране на основу зарада (испод или изнад просечне зараде у Србији); територијалне поделе (Војводина, централна Србија, јужна Србија) и учешћа Рома, као и већинске популације у броју становника општине. Сами корисници услуга ових механизма интервјуисани су кроз две фокус групе у Врању и Краљеву, и кроз разговоре организоване у ромским насељима у Бујановцу и Барајеву. У трећем делу извештаја аутори се баве општим налазима, факторима успеха и неуспеха, као и препорукама за све механизме с циљем да они допринесу ефикаснијем социјалном укључивању Рома у Србији.

Анализу ефикасности социјалног укључивања Ромкиња и Рома подржао је Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва при Кабинету потпредседнице Владе за европске интеграције, као део припрема за имплементацију пројекта усмереног на подршку Стратегији за унапређење положаја Рома, финансираног из IPA 2012.

# ПРВИ ДЕО

## I. Преглед – социјално укључивање Ромкиња и Рома у Србији

### Статистика – Ромкиње и Роми у Србији

У Србији по попису из 2011. године живи 147.604 Рома, мада су незваничне процене раније указивале на то да је реч о популацији која броји и до 250.000. Највећи број Рома, по попису из 2011. године, живи у јужној и источној Србији (57.239 или 38,7% од укупног ромског становништва) и Војводини (42.391 Рома или 34,8% од укупног ромског становништва). Роми тако чине више од 10% укупног становништва на северу и југу земље: у Бачу, Новом Бечеју, Новој Црњи, Беочину, Коцељеву, Пећинцима, те у Бојнику, Сурдулици, Бујановцу, Белој Паланци. Роми су такође и грађани великих и већих градова као што су Београд (27.325), Ниш (6.996), Лесковац (7.700)<sup>1</sup>.

Роми у Србији соучавају се са бројним проблемима. Иако удео ромског радно способног становништва у земљи расте, само 29% њих учествује на локалном тржишту рада. Међу кључним разлозима за то су дискриминација и недостатак образовања: 19% Рома је неписмено (од чега су 2/3 жене), а само 12% има нижу средњу школу. Ниско образовање спречава њихово веће учешће на тржишту рада. Чак и када раде, Роми у просеку зарађују 48% од просечне плате у Србији (WB, 2010). Више од 60% Рома је без прихода, и то већином Ромкиња (РЗС, 2010).

Учешће на тржишту рада и ниско образовање нису једини проблеми који прате ову популацију. Према подацима УНИЦЕФ-а, 60% Рома живи испод линије сиромаштва<sup>2</sup>. Здравље Рома често је угрожено јер знатан број њих живи у неформалним насељима у којима су здравствени услови веома лоши, а најчешћи проблеми су недостатак воде и канализације.

Изнад 40% смештаја у којима Роми живе сматра се смештајем у случају нужде (РЗС, 2010). Отуд, један од горућих проблема с којима се Роми соучавају представљају лоши услови становања. Од 2003. године почео је процес легализације бесправно подигнутих објеката. Усвајањем Акционог плана за становање Рома (2005. године) утврђен је смер и дефинисане су основне активности за решавање стамбених проблема Рома у Републици Србији. Ипак, легализација тече споро, а број легализованих објеката занемарљиво је мали у односу на димензије феномена. Од 2003. године поднето је 360.000 захтева, укључујући и пријаве из ромских насеља.

---

<sup>1</sup> 2011. Census of Population, Households and Dwellings in The Republic of Serbia, Statistical Office of the Republic of Serbia, *Belgrade*, 2012

<sup>2</sup> 2010. MICS – *Multiple Indicator Cluster Survey* (Истраживање вишеструких показатеља)

Постоје различити разлози за споро деловање у овој области, али углавном већини општина недостају средства за легализацију и урбанизацију насеља што подразумева увођење водовода, канализације, струје. Отуд, акценат је и даље на додели грађевинског материјала, делимичној изградњи инфраструктуре у ромским насељима и помоћи породицама чије су куће настрадале у некој елементарној непогоди.

Тешки животни услови резултирају високим стопама смртности деце. На пример, стопа смртности новорођенчади у ромским насељима процењује се на 14 промила, док вероватноћа умирања пре пете године износи око 15 на 1.000 живорођених, готово двоструко више од националног просека (MISC, УНИЦЕФ, 2010). Насиље у породици још је широко постојећи проблем, али до сада углавном непризнат и једва „на радару“ локалне полиције и судова.

Постоји велики број интерно расељених Ромкиња и Рома са Косова и Метохије, велики број њих не поседује лична документа. У Србији по попису из 2011. године живи 147.604 Рома, то је број који обухвата и интерно расељена лица, док је у електронској бази Министарства здравља тренутно евидентирано 129.367 Рома, односно 8.178 Рома без личних докумената, а здравствене медијаторке су оствариле лична документа за 3.295 Рома.

Питање личних докумената (лична карта, здравствена књижица, итд.) није феномен ограничен само на расељене Роме. Многи Роми рођени у Србији који живе у неформалним насељима такође су без личних докумената, што води слабом приступу здравственој и социјалној заштити, образовању и правосудном систему.

Комесар УН за избеглице у Србији у сарадњи са невладиним организацијама спроводи програме пружања бесплатне правне помоћи Ромима без докумената. Међутим, остваривање права на документа и даље представља проблем, док се питање здравствених књижица успешно решавало кроз поступак издавања здравствених легитимација за лица која немају извод из матичне књиге рођених није обустављен, тако да изјаве два сведока о ромској националности више нису довољне, потребна је пријава лица на адреси Центра за социјални рад (што је могуће од 08.12.2012. године – када је потписан Правилник о обрасцу пријаве пребивалишта на адреси установе, односно центра за социјални рад).

Лична карта је за многе и даље недостижна јер немају пријаву боравка на правно постојећој адреси. У децембру 2012. године прихваћена је иницијатива Министарства рада, запошљавања и социјалне политике (МИНРЗС) да Роми могу да се пријаве на адреси центара за социјални рад у свом граду тако што је усвојен заједнички Правилник МУП-а и МИНРЗС<sup>2</sup> који то омогућава.

## Стратешки и законодавни оквир

Република Србија од 2002. године доноси стратешке, законске и пратеће документе који скицирају решења за проблеме ромске популације. Кључни секторски документи су Акциони план запошљавања Рома (2004), Стратегија за побољшање образовања Рома (2005), Смернице за легализацију ромских насеља (2007) и План за заштиту здравља Рома (2006).

---

<sup>2</sup> као подзаконска акта Закона о боравишту и пребивалишту грађана



У мају 2003. године изабран је Национални савет ромске националне мањине. Две године касније Србија је потписала Декларацију Декаде инклузије Рома 2005–2015, те председавала Декадом Рома од јула 2008. до јуна 2009. године. Савет за унапређење положаја Рома формиран је 2008. године, а Стратегија за унапређивање положаја Рома у Србији израђена је 2009. године, чиме је завршено успостављање стратешког оквира за укључивање Рома у Србији. Стратегија се усредсређује на образовање, становање, здравство и запошљавање, а међу приоритете укључује борбу против дискриминације, смањење сиромаштва и затварања родног јаза између Ромкиња и Рома.

Из Стратегије су проистекли бројни закони, као што су Закон о забрани дискриминације, Закон о заштити права и слобода националних мањина, Закон о социјалном становању и Закон о основама образовања и васпитања, са посебним одредбама о укључивању и антидискриминацији.

Аутономна Покрајина Војводина основала је Канцеларију за инклузију Рома, док је Савет за инклузију Рома основан од стране Града Београда у децембру 2010. године.

## **Програми социјалног укључивања Рома у општинама**

У складу са стратешким оквиром, у Србији су покренути разни програми као што су програм педагошких асистената у Министарству просвете, пројекат здравствених медијаторки при Министарству здравља, програм координатора за ромска питања у локалним самоуправама. Национална служба за запошљавање је такође формулисала програме за активирање и запошљавање Рома кроз националне акционе планове за запошљавање 2009, 2010. и 2011. године. Реализација тих програма спроводи се различитим темпом у зависности од сектора, општине, средстава и сличних фактора.

Најновија иницијатива покренута је током програмирања IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance* – Инструмент за претприступну помоћ) 2012. године: циљ је да се оформе „заједничке мобилне јединице“ за укључивање Рома (JMU – *Joint mobile units*), у општинама у којима постоје свих пет механизма за укључивање Рома, као што је наведено у Стратегији (Национална служба за запошљавање, центри за социјални рад, педагошки асистенти, здравствени медијатори, као и координатори за ромска питања ангажовани од стране локалне управе). Најмање је 20 таквих општина: Београд (општине Чукарица и Барајево), Панчево, Зрењанин, Ковин, Нови Сад, Рума, Апатин, Сомбор, Кикинда, Јагодина, Ваљево, Крагујевац, Крушевац, Краљево, Власотинце, Врање, Сурдулица, Лебане и Бујановац. Списак општина још увек није коначан јер постоји потреба да се уврсте општине у којима живи велики број Рома (нпр. Палилула и Лесковац).

Предмет ове процене је оцена рада сваког појединачног механизма, као и њихове међусобне сарадње у општинама у којима сви ти механизми и институције постоје.

# ДРУГИ ДЕО

## Увод

На основу резултата теренског истраживања у овом делу студије представљени су појединачни налази и препоруке за сваки механизам, тј. институцију. Током октобра 2012. године обављено је 65 интервјуа са представницима Националне службе за запошљавање, центрима са социјални рад, педагошким асистентима, здравственим медијаторкама и координаторима за ромска питања, као и представницима локалне самоуправе и ресорних министарстава. Интервјуи су вођени у Панчеву, Новом Саду, Сомбору, Зрењанину, Барајеву, Крагујевцу, Краљеву, Јагодини, Врању, Сурдулици, Бујановцу, и Београду. Општине су изабране на основу зарада (испод или изнад просечне зараде у Србији), територијалне поделе (Војводина, централна Србија, јужна Србија), и учешћа Рома, као и већинског становништва у броју становника у општини. Ромкиње и Роми су као корисници услуга ових механизма интервјуисани кроз две фокус групе у Врању и Краљеву и кроз разговоре организоване у ромским насељима у Бујановцу и Барајеву.

## II. КООРДИНАТОРИ ЗА РОМСКА ПИТАЊА

Од 2003. године започео је одређен број пројеката којима је циљ унапређивање положаја Рома кроз партнерство удружења грађана и институција на локалном нивоу у оквиру спровођења националних стратегија за Роме у општинама и градовима<sup>3</sup>. Дирекција, а касније Министарство за људска и мањинска права је играло водећу улогу у тим иницијативама у сарадњи са Мисијом ОЕБС-а у Србији. Тако је до 2007. године финансиран рад координатора за ромска питања у општинама, да би током 2008. године МИНРЗС преузело њихово финансирање у 20 јединица локалне самоуправе. С циљем да се формализују локални акциони планови за Роме, од 2009. године локалне самоуправе наставиле су да из локалних буџета подржавају рад координатора, њих укупно 55.

### Увод

Одговори координатора на упитник обезбеђени су у 10 општина, што чини 90% од посматраног узорка и 50% од укупног броја општина у Србији у којима постоји свих пет механизма значајних за укључивање ромске националне мањине. Координаторка за ромска питања из градске општине Барајево није била доступна за разговор због коришћења трудничког боловања.

Координатори за ромска питања ангажовани су у десет посматраних општина, осим у Јагодини, у којој је координатор за ромска питања био ангажован до 2009. године. Иако му уговор није обновљен, претходни координатор делом је наставио да обавља овај посао, без јасног правног основа или финансијске надокнаде. Посматрани координатори за ромска питања су на дужности у просеку 5,33 година, што је дуже од изборног циклуса за локалне органе власти у Републици Србији. Може се закључити да у просеку изборни циклус није имао утицај на њихов положај, односно очување радног места. Координатори који су ступили у службу раније, већином су ангажовани по уговору о раду на неодређено време – у односу на координаторе који су на дужност ступили касније.

Графикон 1



<sup>3</sup> Програм је подржан од стране Европске агенције за реконструкцију (ЕАР) кроз Мисију Организације за европску безбедност (ОЕБС) у Србији.

Сви координатори су запослени службеници општинске администрације. Иако ангажовани од стране општине, канцеларије неких координатора су ван општинске управне зграде (Нови Сад, Зрењанин), а неки су без канцеларије (Ковин и Краљево).

На основу увида у уговоре којима је дефинисан рад координатора, може се закључити да постоји значајна разноликост у опису послова. Они варирају од заступања интереса, преко рада на унапређењу социјалног и економског положаја припадника ромске мањине, послова на изради и спровођењу локалних акционих планова (ЛАП) и релевантних пројеката, предузимања активности неопходних за укључивање Рома у локалној заједници, прикупљања података о стању, потребама и активностима ромских удружења и појединаца, сачињавања базе података о ромској популацији, припреме предлога и иницијатива за побољшање положаја Рома, послова у циљу спровођења локалних акционих планова за Роме, до послова координације и учешћа у припреми и изради планова за унапређење положаја Рома.

## Први део: Процес рада ромских координатора

У већини случајева координатори за ромска питања немају прецизну евиденцију о бројности ромске популације на територији за коју су ангажовани и са којом комуницирају, већ су дали оквирну процену оних које „покривају“, или су се позвали на званичне податке о броју Рома у посматраној општини. Спорадично постоје примери рада на стварању базе података. Осим у два случаја, не постоје установљене процедуре нити усаглашена пракса процене корисника и њихових потреба. Сами координатори за ромска питања немају обавезу унифицираног регистровања потреба ромске популације на територији коју покривају, а немају ни приступ другим датотекама које имају националне институције (НСЗ, ЦСР, Министарство здравља, итд.).

Скоро сви координатори за ромска питања до информација о корисницима и њиховим потребама долазе кроз посете ромским насељима најмање једном месечно. Изузетак је координаторка из Новог Сада која је истакла да нема формалну обавезу теренског рада. Налази фокус група делимично демантују тврдње координатора да углавном они одлазе у насеља. Роми који су учествовали на фокус групама тврде да су они ти који чешће иницирају контакт, и то углавном одлазећи у канцеларије ромских координатора. Део координатора за ромска питања сматра да је кроз неформалне разговоре и интеракцију са корисницима задовољио форму у смислу прикупљања информација о потребама ромске популације. Већина интервјуисаних координатора (70%) изјавила је да су Роми корисници били консултовани приликом утврђивања реалних потреба ромске популације.

Када је у питању процес рада, 60% интервјуисаних координатора за ромска питања указује на то да има план рада. Међутим, у већини случајева не постоје јасно дефинисани циљеви, а планиране активности су широко постављене, осим када су у вези са локалним акционим плановима (тада су јасно постављене и мерљиве). Стога није ни могуће ефективно пратити резултате њиховог рада. Примери добре праксе представљају Сомбор и Панчево у којима је установљена процедура праћења резултата према усвојеним локалним акционим плановима. Такође, због недовољно јасно системски дефинисаног положаја и описа послова, половина координатора за ромска питања има осећај недостатка ауторитета, те да је положај радног места чије послове обављају неадекватан да би били у стању да одговоре на практичне изазове (видети Графикон 2). Седморо

од десеторо интервјуисаних координатора дало је оцену професионалног односа са претпостављеним, и то просечном оценом 3,28. Координаторима су у ранијем периоду биле понуђене различите обуке, нарочито док је програм био у рукама тадашњег Министарства за људска и мањинска права. Тако, 80% координатора изјављује да је ишло на „велики број обука“, док је 20% само повремено ишло на обуке или је раније више ишло на обуке, а сада мање.

Графикон 2



Интервјуисани координатори као најчешће препреке у свом раду виде недовољна финансијска средства, властиту слабу позицију, недостатак материјалних и људских ресурса, одступање од формално описаних послова, образовну структуру ромске популације, недовољан ангажман центара за социјални рад, али и чињеницу да нису примљени на неодређено време.

Сви координатори за ромска питања упознати су са кључним документима за социјално укључивање Рома, као што су локални акциони планови. Већина је на неки начин учествовала у њиховој припреми, а само делом и у примени. Иако део координатора има проблема да свој рад јасно веже за циљеве из плана, велика већина изјавила је да је опис њиховог посла у складу са постављеним циљевима у општинском/локалном плану. Увид у описе послова координатора за ромска питања то само делимично поткрепљује.

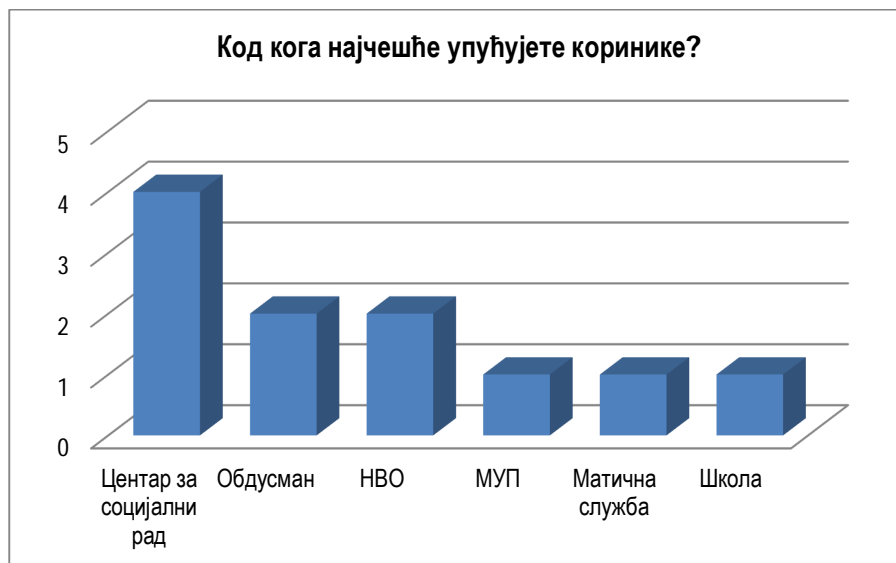
## Други део: Сарадња и координација са другим институцијама<sup>4</sup>

Када је у питању упућивање Рома у друге институције од стране координатора за ромска питања, центри за социјални рад су на првом месту, а следе Омбудсман и НВО. За половину анкетираних координатора центри су кључна институција са којом комуницирају, а потом домови здравља. Већина координатора (80%) сматра да је обављала послове који су у надлежности других институција, на првом месту центара за социјални рад, школа, МУП-а, итд.

<sup>4</sup>Дефиниција координације, за потребе овог извештаја, преузета је из: Les Metcalfe, „International Policy Co-ordination and Public Management Reform“, *International Review of Administrative Sciences*, 60, pp. 271–290, Sage, London, 1994. У овом делу је у фокусу планирање и усклађивање активности свих релевантних субјеката, усмерено ка максимизацији користи за кориснике уз оптималну употребу ресурса. Претпоставка успешне координације била би правовремена и адекватна размена информација и постојање јединственог механизма планирања и контроле остварених циљева.

С друге стране, уочена је веома слаба комуникација, а неретко и ривалитет између педагошких асистената и координатора за ромска питања. По исказима координатора, део здравствених медијаторки потпуно је прекинуо размену информација са осталим механизмима како се не би изложиле ризику одавања поверљивих података.

Графикон 3



Координаторима за ромска питања недостаје ауторитет унутар система и према другим институцијама и механизмима. Координатори за ромска питања (90% њих) углавном не сазивају координационе састанке јер за то немају овлашћења, али сазивају састанке поводом конкретних проблема. Велика већина интервјуисаних координатора изјавила је да нема обавезу да контактира са другим институцијама и механизмима, али да то чини јер за тим постоји потреба. Проблеми које координатори опажају као нерешиве су у домену рада других институција – као што су легализација објеката, набавка докумената, пријава пребивалишта и други.

Ромски координатори очекују бољу сарадњу од других институција и препознају је као фактор сопственог успеха. При томе, релативно високо оцењују ту сарадњу – просечна оцена износи 3,8. Изузетак од просека јесте ЦСР, и то у две трећине случајева као позитиван, а у једној трећини случајева као негативан изузетак.

Ни у једном случају није идентификован пример да је координатор обављао послове координације између пет механизма државних политика укључивања Рома. Сарадња на терену уочена је само као спорадична појава, у оној мери у којој су извршиоци сматрали да им је потребна за успешно обављање сопствених активности. Налази указују на то да је разлог недостатка координационе улоге координатора за ромска питања последица системских решења, јер је сваки од механизма успостављен на основу самосталног деловања, укључујући и саме ромске координаторе.

## Трећи део: Значај за кориснике

По мишљењу већине (60%) интервјуисаних координатора за ромска питања, највећи значај њиховог посла је тај што припадници ромске заједнице имају коме непосредно да се обрате и могу да верују да ће бити добро заступљени пред институцијама. Координатори се слажу око тога да су они спона и посредник између ромске заједнице и институција. При томе, сагласност да је посредничка улога примарна у опису њиховог посла заједничка је и координаторима који своју функцију виде као врсту техничке подршке (Врање, Бујановац, Краљево) и координаторима који сматрају да овај механизам треба да има координациони мандат између ромске заједнице и институција на стратешком нивоу (предлагање и усвајање стратешких докумената и надзор над њиховом применом – нпр. Нови Сад, Сомбор). Мањи део координатора (Сомбор, Нови Сад, Крагујевац) себе види као заштитника и/или промотера интереса ромске заједнице кроз учешће у дефинисању јавних политика и показује спремност за преузимање лидерске улоге.

Координатори су усмерени на пружање помоћи и подршке само оним корисницима који им се и најчешће обраћају. Бесплатна правна помоћ најчешћа је услуга коју координатори пружају корисницима при обезбеђивању докумената и „превођењу“ захтева институција које корисници не разумеју, али не са ромског: реч је углавном о преводу са бирократског на говорни језик, разумљив обичним људима. Међутим, коначна реализација права коју корисници желе да остваре у појединачним институцијама (ЦСР, НСЗ, полиција, итд.) је ван увида и контроле координатора, иако су они ти који често помажу у успостављању контакта. Они тек накнадно и повремено, у случају да корисник код њих поново дође, стичу увид у то да ли је припадник ромске заједнице остварио право или не

## Четврти део: Фактори успеха

Координатори се првенствено виде као пружаоци услуга који задовољством корисника мере успешност сопственог рада, а сви анкетирани сматрају да су од велике користи ромској заједници у својој средини. Као један од фактора успешности свог рада, координатори наводе блискост и непосредан контакт са корисницима, као и чињеницу да су координатори део ромске заједнице коју добро разумеју. Половина испитаних координатора сматра да је сарадња са другим институцијама кључни фактор који је утицао да они добро обаве своје задатке. Са друге стране, 70% интервјуисаних координатора изражава неповерење у политички и цивилни активизам самих Рома будући да су били изричитии у негативној оцени политички активних Рома („они раде само за себе“) и ромских невладиних организација. Спорадично су истакнути добри примери сарадње са појединим ромским НВО.

Као кључни проблем у свом раду, половина анкетираних координатора издваја непостојање буџета који би им био на располагању ради решавања горућих, а неподвижених проблема у заједници, те немогућност да одговоре на кључне проблеме корисника, који су истовремено и кључни системски проблеми социјално укључивања ромске заједнице, а то су запошљавање и становање. Испитани координатори (50%) препознаје образовање као област у којој је захваљујући афирмативним мерама постигнут већи напредак у поређењу са другим областима укључења (здравствена заштита, социјална заштита, запошљавање), а као успехе укључења наводе и веома конкретне акције које су решиле неке од базичних проблема, као што су асфалтирање улица, приступ канализационој мрежи, чишћење ромских насеља и сличне.

## ПРЕПОРУКЕ:

- Локалне самоуправе, уз помоћ Канцеларије за људска и мањинска права, треба јасно да дефинишу улогу координатора у систему без обзира на то да ли ће ромски координатор бити запослени службеник у општини или ће његова задужења бити шира, да штити и промовише интересе ромске популације. Кључни задаци за координатора за ромска питања треба да се односе на посредништво између институција и ромске заједнице. Да би добро остварио ту улогу, сваки координатор требало би да има канцеларију у централној згради општине.
- У складу са будућим дефинисаним циљевима, потребно је да локалне самоуправе систематизују место координатора у односу на потребе, јасно дефинишу опис посла и, у складу са тим, изаберу координатора. Поред одредби које одговарају на потребе ромске заједнице у свакој појединачној средини, уговори о раду за координаторе за ромска питања треба да садрже заједнички минимум прописан од стране Канцеларије за људска и мањинска права, како би се на националном нивоу створио уједначен оквир за спровођење политика чији је циљ укључење Рома. Такође, треба стандардизовати број посета координатора ромским насељима (као код педагошких асистената и здравствених медијаторки) како би имали бољи увид у потребе заједнице.
- Локалне самоуправе треба да рад координатора „поставе“ у везу са локалним акционим плановима и да резултате његовог рада квантификују у складу са циљевима Плана.
- Потребно је формализовати и уједначити процедуре када је у питању процена корисника коју обавља координатор за ромска питања како би се установио упоредив упитник за процену корисника на националном нивоу. Надлежни за овај задатак заједно треба да буду Канцеларија за људска и мањинска права, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике и локалне самоуправе уз консултације са министарствима здравља и просвете.
- Треба увести протокол о сарадњи између општине и релевантних министарстава (здравље, просвета, рад, запошљавање и социјална политика), чији би циљ био оснаживање сарадње између институција и координатора за ромска питања. У случају да се координација организује кроз локалне акционе планове, ти планови дефинисали би и области формалне сарадње.
- Министарство здравља треба да омогућити координаторима приступ бази података коју попуњавају здравствене медијаторке, а узимајући у обзир одредбе Закона о заштити података о личности, за шта је потребно урадити јединствени софтвер или унапредити постојећи тако да поштује одредбе поменутог закона.
- Пожељно би било да координатори воде евиденцију исхода процеса у којима учествују њихови корисници и да их прослеђују локалним самоуправама, а они предлагачима политика и доносиоцима одлука из три кључна министарства: МИНРЗС, министарствима просвете и здравља. На основу ових података имао би се бољи увид у то колико институције одговарају на потребе корисника ромске мањине у Србији и у информације о институцијама са којима Роми имају позитивну и негативну праксу остваривања права.



- Канцеларија за људска и мањинска права у сарадњи са локалним самоуправама треба да дефинише минимум обука које сваки координатор треба да прође у току године, а које би такође обухватиле права и потребе различитих подгрупа Рома (жене, жртве насиља, инвалиди, итд.).
- Локална самоуправа треба да има пројектни буџет за питања укључивања ромске мањине (кроз ЛАП), а координатор би, као минимум, требало да има право да иницира акције и предложи издвајање средстава за решавање проблема који су уочени као кључни за ромску заједницу.

### III. ЗДРАВСТВЕНЕ МЕДИЈАТОРКЕ

Министарство здравља спроводи План за заштиту здравља Рома од 2006. године. У 2008. години ово министарство је покренуло пројекат запошљавања и едукације здравствених медијаторки када је запослено првих 15 ромских здравствених медијаторки. Пројекат је усмерен на побољшање доступности здравствене заштите, побољшање здравља жена и деце, бољу информисаност и смањење неједнакости. У Србији је данас ангажовано 75 медијаторки које раде на проблему здравственог осигурања за Роме и њиховом бољем приступу здравственим услугама у 59 општина у Србији. Позиције здравствених медијаторки у Министарству здравља ће бити систематизоване од 2014. године.

#### Увод

Одговори здравствених медијаторки на упитник обезбеђени су у 10 општина, што чини 90% од посматраног узорка и представља половину од укупног броја општина у Србији у којима постоји свих пет механизма значајних за социјално укључивање ромске мањине.

Здравствене медијаторке су најмлађи механизам, а на дужности су провеле у просеку 2,3 године. У свим посматраним случајевима (100%) ступање на дужност здравствених медијаторки поклапа се са успостављањем тог радног места у посматраној општини и без прекида траје до данас.

Табела 1

Колико година радите?				
(Просечан број година рада по посматраном механизму)				
Ромски координатори	Здравствене медијаторке	Педагошки асистенти	Центри за социјални рад	Саветници у НСЗ
5,33	2,3	5,00	17,00	12,00

Здравствене медијаторке ангажоване су по уговорима о делу склопљеним са Министарством здравља. На основу ових уговора оне имају јасно дефинисане процедуре, методе и циљеве рада. Ови уговори гарантују само накнаду за пружену услугу, али не и остала права из радног односа. Један број медијаторки још увек ради уз подршку Мисије ОЕБС-а у Србији, њихови уговори трају до 29. априла, након тога ће свих 75 медијаторки бити плаћено из буџета Министарства здравља у 2013. години.

#### Први део: Процес рада здравствених медијаторки

Евидентирање здравственог стања Рома је унифицирано и постоји процедура коју је прописало Министарство здравља. Здравствене медијаторке посећују ромске породице на територији дома здравља, а приоритет су им Роми који живе у картонским насељима, на депонијама и у нужном смештају. Корисник се редовно прати и о њему извештава Министарству једном месечно. Евидентирање стања и потреба се врши кроз непосредни разговор са корисницима интервјуима кроз прикупљање података о породици и насељу у складу са прописаним правилником. Здравствене медијаторке (100%) одлазе на терен сваког дана и обавезне су да имају просечно пет посета у току радног дана.

Као координатор активности здравствених медијаторки, Министарство здравља се на јасно дефинисан начин информисе о потребама ромске мањине у насељима. Овај механизам има најдетаљнију базу података ромске популације у општинама, која обухвата и друге податке, а не само оне здравствене. Стриктна упутства здравствене медијаторке имају када је реч о поступању са подацима корисника. Само уз изричиту сагласност надређених из Министарства здравља смеју да поделе информације са осталим механизмима ангажованим у области укључења Рома. Иако ниједна медијаторка није реферисала о Закону о заштити података о личности као нормативном оквиру који их ограничава у дељењу података које имају о корисницима, очигледно је да одредбе тог закона Министарство строго поштује.

Када су планирање активности и менаџмент у питању, све анкетирани здравствене медијаторке изјавиле су да имају план рада и да су у стању да одговоре на постављене циљеве. Оне у просеку високо оцењују (4,66) квалитет професионалног односа са претпостављенима и указују на добро системско решење свог положаја, иако су њихове надлежности ограничене описом посла.

Здравствене медијаторке сматрају да су њихово место и положај у систему здравствене заштите Рома адекватно одређени. Све интервјуисане медијаторке су прошле кроз процес едукације било преко семинара које редовно организује Министарство, било посебним обукама. На основу одговора здравствених медијаторки уочено је да је Министарство здравља посветило изузетну пажњу и системски уредило област њихове професионалне припреме за обавезе које проистичу из њиховог описа посла. Програм обука за здравствене медијаторке је оцењен акредитацијом Здравственог савета Србије и Лекарске коморе Србије, тако да је едукација могућа за лекаре, медицинске техничаре и здравствене медијаторке.

Све здравствене медијаторке у свом раду наилазе на проблеме. Већина њих указује на то да део проблема на које наилазе у току рада не могу да реше без сарадње са другим институцијама (личне карте, помоћ приликом куповине лекова). Један од проблема је и тај што нема буџета за сензибилизацију здравствених радника на секундарном и терцијарном нивоу, што ствара перцепцију да медијаторке немају утицај на те установе, већ своје услуге пружају најчешће корисницима примарне здравствене заштите у домовима здравља.

У односу на остале истраживане механизме здравствене медијаторке су најмање упознате са стратешким и акционим документима који се односе на укључивање Рома у локалним срединама. Здравствене медијаторке (30%) изјавиле су да нису упознате са локалним акционим планом, али и кад су чуле за план (њих 70%), не знају много о детаљима, те тако ни да ли њихов рад доприноси испуњењу циљева из акционог плана.

## **Други део: Сарадња и координација са другим институцијама**

Велика већина здравствених медијаторки (80%) углавном има потребу да контактира са другом институцијом, упркос томе што немају формалну обавезу те комуникације. Центар за социјални рад поново је у врху институција када је учесталост упућивања корисника у друге институције у питању, а потом следе домови здравља. Као и код ромских координатора, здравствене медијаторке имају највећу потребу за комуникацијом са центрима за социјални рад и педагошким асистентима.

Графикон 4



Најнижи ниво сарадње постоји између здравствених медијаторки са једне стране и Националне службе за запошљавање, јер је у примарном опису посла за медијаторке пре свега повезивање здравственог система и Ромкиња и Рома.

Иако је просечна оцена сарадње са ромским координатором прилично висока (3,88), здравствене медијаторке скоро уопште не сарађују са координаторима јер своје кориснике директно упућују у друге институције. Налази указују на то да су медијаторке више од осталих механизма концентрисане на властити оперативни рад и директну комуникацију са надређенима у Министарству здравља, и да најмање изражавају потребу за сарадњом и координацијом са осталим механизмима укључења Рома.

Када је реч о проблемима у сарадњи са другим институцијама, наведени су проблеми координације на терену, рада центара за социјални рад који неадекватно реагују на потребе ромске популације, недостатак системски „одозго“ регулисане координације и недостатак задовољавајуће финансијске подршке за њихов рад. Медијаторке лоше оцењују досадашњи ангажман других институција када је у питању унапређење положаја Рома, са изузетком педагошких асистената. Од представника других механизма оне очекују бољу сарадњу, веће уважавање и заједничко ангажовање на решавању појединачних случајева.

## Трећи део: Значај за кориснике

Све здравствене медијаторке сматрају свој рад изузетно значајним за кориснике. Две интервјуисане медијаторке указале су и на ширу социјализацију припадника ромске мањине којој доприносе својим радом. Медијаторке се првенствено баве здрављем жена и деце и најчешће допиру до ове групе корисника, а потом до старих и болесних. Приоритети у раду здравствених медијаторки су следећи:

- деца,
- жене,
- одојчад,
- перинатална здравствена заштита,
- антенатална здравствена заштита,
- адолесценти,
- млади,

- стари,
- злостављање и занемаривање,
- трговина људима,
- хроничне незаразне болести...

Једна од испитаних медијаторки (Зрењанин) истакла је потребе посебне групе корисника, а то су деца са сметњама у развоју, као и стара и болесна лица. Све медијаторке тврде да је мотивација корисника да сарађују са њима висока, а неке медијаторке (Нови Сад) сматрају да им је обавеза да не дозволе да корисници одустану од њихових услуга. Мали проценат корисника одустане од сарадње са медијаторкама, а оне то приписују културолошким факторима и небризи о властитом здрављу која често има везе са недостатком новца за куповину лекова. Чак и кад медијаторке нису у прилици да пруже конкретну помоћ, корисницима пријају разговор и показана брига.

Медијаторке пружају различите услуге: обезбеђују здравствене књижице и вакцинацију деце, воде бригу о женском репродуктивном здрављу, баве се едукацијом и превентивним радом. Здравствене медијаторке припремају кориснике за услуге дома здравља и то је институција која је најчешћи крајњи пружалац услуге на коју упућују медијаторке. Редован теренски рад и њихове редовне посете ромским насељима представљају основни начин преко којег су корисници упознати са услугама медијаторки у 100% испитаних случајева.

Медијаторке у свом раду користе мерљиве показатеље успеха (број вакцинисане деце, повећан број жена које одлазе код гинеколога, итд.), што није случај са другим механизмима, нпр. ЦСР (који успех мере бројем обрађених предмета) и координаторима за ромска питања.

## Четврти део: Фактори успеха

Као кључне факторе успеха у сопственом раду највише здравствених медијаторки навело је лично ангажовање на првом месту (добра комуникација са корисницима, воља и жеља да помогну, поверење које корисници имају у њих, лично усавршавање), а потом и мотивацију корисника да сарађују са њима. Сарадња са другим институцијама и место у систему које им омогућава да добију подршку од других институција такође су препознати као битни.

Проблеми који ограничавају и ефекте њиховог рада су системски проблеми (сиромаштво, лоша инфраструктура у ромским насељима, лоши услови становања) на које саме здравствене медијаторке немају утицај. Медијаторке такође наводе и потребе корисника у храни и лековима, што сматрају да је у надлежности других институција (првенствено ЦСР).

На питање о томе шта им је још потребно да би добро обављале свој посао, већина испитаних (55%) навела је коришћење службеног аутомобила за теренски рад и буџет којим би могле да одговоре на потребе корисника за помоћ у лековима и храни, али и за административне сврхе (куповина образаца нпр.). Другорангиране потребе су оне које се односе на побољшање властитог радног статуса и сарадњу са другим институцијама. Такође је изражена и потреба за опремом за теренски рад и за адекватнијим простором за рад, нпр. за едукације о сексуално преносивим болестима. Како тврде, корисно је и због координације добро када су смештене у патронажама, али то решење има и своја ограничења, пре свега због ограничености радног простора.

## ПРЕПОРУКЕ:

- Министарство здравља треба да систематизује радна места за здравствене медијаторке како би и оне оствариле сва права из радног односа.
- Програм рада здравствених медијаторки потребно је интегрисати и у стратешке и оперативне планове (нпр. кроз локалне акционе планове) за унапређење положаја Рома на нивоу општина, а кроз претходно успостављену сарадњу Министарства здравља и локалних самоуправа.
- Министарство здравља би требало да омогући приступ бази података, надоградњом постојећег софтвера, које попуњавају здравствене медијаторке осталим механизмима социјалног укључивања Рома (ЦСР, НСЗ, педагошки асистенти, координатори за ромска питања), не повређујући начело заштите нарочито осетљивих и уопште података о личности.
- Успоставити протокол о сарадњи између Министарства здравља и Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, будући да здравствене медијаторке наилазе на проблеме који су у домену рада ЦСР (материјална помоћ за куповину лекова, дечји додатак, процена радне способности ради остваривања инвалидске пензије, итд.).
- Министарство науке, просвете и технолошког развоја и МИНРЗС, као и Канцеларија за људска и мањинска права, требало би да користе базу података Министарства здравља ради креирања програма за социјално укључивање Рома у другим областима (образовање, становање, миграције, лична и остала документација, запошљавање, економске активности Рома, итд.).

## IV. НАЦИОНАЛНА СЛУЖБА ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ

Према Првом националном извештају о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва<sup>5</sup> који је усвојен 2011. године, посебно осетљиву групу на тржишту рада чине лица ромске националности. Већина Рома је изван система запошљавања, они нису формално економски активни и махом се воде као незапослени. Када се налазе на тржишту рада, раде најтеже и нископлаћене послове. У 2011. години на евиденцији Националне службе за запошљавање регистровано је 19.398 лица ромске националности који су се добровољно изјаснили као Роми. Од 2010. године НСЗ формулише програме за Роме, који као теже запошљива лица имају и приоритет у укључивању у све програме и мере активне политике запошљавања. Тако је кроз субвенције за послодавце и самозапошљавање Рома у 2010. години запослено 128 лица ромске националности, а у 2011. години њих 46. Од 2011. године почео је и програм Друга шанса који омогућава завршавање основне школе. Кроз тај програм обухваћено је 430 Ромкиња и Рома<sup>6</sup>. Међутим, активни програми нису још довољно усмерени на припаднике најрањивијих група, а скоро да су потпуно запостављени програми обуке према онима са нижим образовањем као што су Роми.

### Увод

Одговори представника Националне службе за запошљавање на упитник обезбеђени су у девет општина, што чини 81% од посматраног узорка, а 45% од укупног броја општина у Србији у којима постоји свих пет посматраних механизма значајних за спровођење јавних политика које за циљ имају укључење ромске националне мањине.

Будући да је НСЗ институција са дугом традицијом, њени службеници су у просеку ступили на дужност значајно раније у односу на координаторе, здравствене медијаторке и педагошке асистенте. Саветници НСЗ-а су у просеку на дужности 12 година. Начин ангажовања службеника у НСЗ-у је унифициран и највећи број њих (90%) има закључен уговор о раду на неодређено време, док је само 10% њих истакло да има уговор о раду на одређено време.

Национална служба за запошљавање је служба са централизованим уређењем у којој су позиције прецизно дефинисане и саветници покривају широк спектар група корисника који су на евиденцији тржишта рада.

---

<sup>5</sup> Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији: Преглед и стање социјалне укључености и сиромаштва за период 2008–2010. године са приоритетима за наредни период, Влада Републике Србије, март, 2011.

<sup>6</sup> Извештај о раду Националне службе за запошљавање за 2010. годину; Извештај о раду Националне службе за запошљавање за 2011. годину.

## Први део: Процес рада у НСЗ-у

У Националној служби за запошљавање постоји јединствен информациони систем који омогућава добијање података о корисницима, па се стога могу добити подаци и о Ромима евидентираним код НСЗ-а. С друге стране, та база није потпуна јер обухвата само оне кориснике који су се декларисали као Роми. Према изјавама саветника, највећи број Рома се пријављује на евиденцију само због прибављања потврде којом се остварују права на новчану социјалну помоћ у центру за социјални рад.

Када је процес рада у питању, сви интервјуисани изјавили су да у Националној служби за запошљавање постоје јасно прописане процедуре за процену и рад са корисницима, месечни планови, интегрисана база података о корисницима, као и менаџерски надзор и супервизија. Чак и у случајевима где је интервјуисани службеник изјавио да се са претпостављеним чује дневно више пута јер „кад год има шта да нареди, он се јави“, дата је висока оцена за професионалну сарадњу (4,31). На основу прописаних процедура рада, а за разлику од осталих истраживаних механизма, саветници не одлазе у ромска насеља јер им то није у опису посла. Ипак, једна петина интервјуисаних испитаника истиче да самоиницијативно одлазе у ромска насеља како би могли да што боље обаве свој посао. Роми нису консултовани приликом дефинисања програма Националне службе за запошљавање, тврди већина интервјуисаних службеника. С друге стране, према прописаној процедури сви корисници су питани о својим потребама и, сходно томе, израђује им се лични план активности који укључује едукацију и разговоре са потенцијалним послодавцима. Службеници НСЗ-а препознају обуке за рад са осетљивим групама као битне и сматрају да би оне унапредиле њихов рад са тим групама. Испитани службеници (60%) изјавили су да су похађали неку врсту обуке за рад са осетљивим друштвеним групама.

Како наводи 70% интервјуисаних службеника НСЗ-а, најчешћи проблеми са којима се они суочавају у свом раду јесу недостатак мотивације корисника, дискриминација послодаваца, тј. предрасуде о Ромима, те неписменост ромске популације. У 10% испитаних случајева проблем је превелики број корисника по саветнику. Системски проблеми на које саветници НСЗ-а не могу утицати су неповољна образовна структура Рома, проблем непознавања језика и непоседовања личних докумената, што је случај са интерно расељеним лицима са Косова.

Када је реч о упознатости НСЗ-а са стратешким и акционим плановима који се односе на социјално укључење Рома на локалном нивоу, интервјуисани саветници (80%) упознати су са постојањем тих докумената и имали су сазнања о учешћу НСЗ-а у процесу израде тих докумената. Њих 40% сматра да је опис њиховог посла у складу са ЛАП-ом, 30% сматра да није, док остатак није био у могућности да одговори. Према исказима интервјуисаних они и нису у обавези да своје радне циљеве усагласе са циљевима постављеним у локалним стратешким и акционим плановима.

## Други део: Сарадња и координација са другим институцијама

Већина интервјуисаних службеника НСЗ (60%) изјавила је да постоји обавеза консултовања са другом институцијом при процени корисника, али искључиво када се утврди да је то потребно. Ипак, како сведоче саветници, они углавном немају потребу да укључе друге механизме или



институције. Као и код координатора и здравствених медијаторки, центри за социјални рад појављују се као институција са којом саветници НСЗ-а имају најчешћу потребу да се консултују, и то у 70% случајева. Веома ретко саветници НСЗ-а имају потребу за сарадњом са педагошким асистентима и координаторима за ромска питања, док упућеност на здравствене медијаторке уопште није ни утврђена.

Службеници Националне службе за запошљавање очекују од осталих институција и механизма интензивнији рад кроз тематске састанке, веће ангажовање на мотивацији корисника да активно траже посао, али и да се едукују, као и да се повећа упис Рома у средње школе како би им се повећала шанса за запошљавање.

## Трећи део: Релевантност за кориснике

Како сматрају саветници НСЗ-а, Роми најчешће нису активни тражиоци запослења већ им је евиденција код НСЗ-а предуслов добијања новчане социјалне помоћи. Два интервјуисана саветника изјавила су да рад филијале НСЗ-а није релевантан за Роме као кориснике или да нису сигурни да је релевантан. Већина ипак верује да је рад НСЗ-а битан за Роме, макар за оних 20–30% који су, по њиховим проценама, „стварни“ тражиоци радног ангажмана. Такође, како неки саветници примећују, ограничење у раду са Ромима представља то што НСЗ није гарант да ће евидентирана лица и наћи запослење, јер НСЗ има само посредничку улогу и усмерена је пре свега на послодавце.

Ограничене домете рада НСЗ-а са Ромима 60% испитаних саветника објашњава недостатком мотивације Рома да напредују и да промене околности властитог живота, и да та промена настане кроз запослење. По њима, мотивација је кључни проблем и програми намењени Ромима не успевају јер они нису мотивисани. Саветници примећују да су новчана социјална помоћ коју корисници остварују у систему социјалне заштите на месечном нивоу уз приход на црном тржишту (најчешће продаја секундарних сировина) довољни да запослење не буде нужна, нити чак пожељна опција. За разлику од неких других корисничких група, Роми, по процени троје саветника, ређе прихватају обуке у трајању од три или шест месеци зато што очекују тренутну помоћ, па им је то дуг временски рок. Такође, ако није обезбеђена материјална надокнада за време трајања обуке, на губитку је цела породица коју тај њен члан издржава.

Половина интервјуисаних саветника сматра да им помоћ координатора за ромска питања у процесу процене корисника који би желели да се укључе у програме запошљавања и активације Рома, може бити од користи. Претпоставка је да они добро познају кориснике и да је то уједно и простор за сарадњу са њима.

## Четврти део: Фактори успеха

Саветници су издвојили мотивацију корисника као фактор који је утицао на њихов успех и успех програма НСЗ-а. Непостојање мотивације корисника да траже и проналазе запослење, по мишљењу саветника, и јесте један од разлога њиховог неуспеха у посредовању.

Како наводе саветници НСЗ-а, кључни проблеми у раду НСЗ-а са Ромима јесу системски проблеми са којима се ова корисничка група суочава (необразованост, дугогодишња искљученост са тржишта рада, предрасуде и дискриминација послодаваца). Затим следе слаба понуда посла и недовољно програма НСЗ-а који су препознали посебности Рома као корисника. Већина интервјуисаних саветника оцењује програм за дошколовање „Друга шанса“ као један од оних који су од највеће релевантности за Роме као кориснике. Такође, 33% испитаних саветника упутило је на успех програма јавних радова, а неки указују да је потребно више радити са послодавцима и да је ту потенцијално кључ успеха програма које нуди НСЗ.

Опажање саветника за запошљавање јесте да су им потребни материјални ресурси, боља и већа понуда посла, те додатне обуке које би их опремиле за рад са Ромима као посебном групом са одређеним културолошким факторима.

## ПРЕПОРУКЕ:

- Потребно је да Министарство рада, запошљавања и социјалне политике успостави механизам интегрисаног модела пружања социјалних услуга који обавезује и ЦСР и НСЗ да активније траже решења за своје кориснике који као радно способни у континуитету примају новчану социјалну помоћ.
- Национална служба за запошљавање треба да интензивира програме обуке за Роме кориснике, као што је дошколовање кроз „Другу шансу“<sup>7</sup>, и тако постепено утиче на њихову радну активацију.
- Потребно је да Национална служба за запошљавање повећа број опсега програма који идентификују Роме као засебну корисничку групу, нарочито у општинама у којима постоји значајна ромска заједница<sup>8</sup>.
- Треба системски уредити, кроз успостављене заједничке циљеве и обавезе, сарадњу између Националне службе за запошљавање, као централизоване службе на нивоу Републике, и локалне самоуправе. Национална служба за запошљавање би требало да се ослони на рад координатора за ромска питања у прецизнијем идентификовању Рома који су мотивисани за учешће у програмима НСЗ-а. Пожељно је да инструмент за ту сарадњу буду локални акциони планови за социјално укључивање Рома.
- Национална служба за запошљавање треба да уведе обуке за своје службенике за рад са осетљивим групама, као и едукацију на тему дискриминације.
- Потребно је да НСЗ организује обуку са послодавцима који би тако били сензибилисани за запошљавање Рома.
- Национална служба за запошљавање би требало да размотри и оглашавање и промоцију својих програма емисијама на ромском језику, те помоћу огласних табли и презентацијама у ромским насељима.

---

<sup>7</sup> Програм се спроводи са Министарством науке, просвете и технолошког развоја.

<sup>8</sup> Ова препорука има своје упориште и у Правцима деловања који су представљени у Првом националном извештају о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији (2011).

## V. ПЕДАГОШКИ АСИСТЕНТИ

Програм педагошких асистената јесте један од главних програма за укључивање Ромкиња и Рома у систем образовања. Овај пилот-програма су у почетку спроводиле невладине организације, а од 2007. године спроводи га Министарство просвете у сарадњи са Мисијом ОЕБС-а у Републици Србији, а уз подршку тадашње Европске агенције за реконструкцију. Асистенти су прво били ангажовани у школама у које су били уписани ромски ђаци. Они учествују у учењу на редовним часовима на којима пружају додатну помоћ ромским ученицима који имају тешкоћа у праћењу часова, организују додатну (допунску) наставу, помажу деци да ураде задатке и једном недељно посећују њихове родитеље. У септембру 2010. године назив „ромски асистент“ промењен је у „педагошки асистент“, а њихова циљна група више нису само Роми, већ сва деца која се суочавају са тешкоћама у праћењу наставе. Од априла 2011. године позиција педагошких асистената систематизована је у оквиру Министарства просвете. Сви педагошки асистенти имају најмање средњу стручну спрему и њихове плате се исплаћују из буџета Републике Србије. Укупно је ангажовано 170 педагошких асистената.

### Увод

Одговори педагошких асистената на упитник обезбеђени су у шест општина, што чини 54% од укупно посматраног узорка (11 општина), а 30% од укупног броја општина у Србији у којима постоји свих пет механизма значајних за укључивање ромске мањине. У поређењу са другим посматраним механизмима, убедљиво најнижи одазив био је међу педагошким асистентима.

Запослени педагошки асистенти су на дужности у просеку пет година, што је значајно краће од просека представника Националне службе за запошљавање и центара за социјални рад.

У свим посматраним општинама, педагошки асистенти ангажовани су на основу уговора о раду на одређено време, чије трајање варира од два месеца, преко шест месеци, до једне године. Сви представници овог механизма ангажовани су на пословима педагошког асистента од стране школске установе у којој раде. Школа расписује конкурс и уз дозволу школске управе издаје уговоре о раду на одређено време. Зависно од броја ромске деце уписане у одређену школу, педагошки асистенти воде рачуна о различитом броју деце. Тако је изразита разлика између асистената који раде са нпр. четрдесетак предшколске деце (Врање) и оних у чију је школску установу уписано 450 ромске деце (Нови Сад).

## Први део: Процес рада педагошких асистената

Већина педагошких асистената има прецизне податке о ромској деци која похађа школе у којима су они ангажовани. Разговор са децом и родитељима, уз помоћ учитеља и психолога, представља начин на који долазе до информација о деци. У 60% случајева педагошки асистенти имају сопствену базу података деце коју прате. У половини случајева, база није доступна другим механизмима или институцијама „због могуће злоупотребе“.

Кад је процес рада у питању, сви интервјуисани педагошки асистенти, њих шест, изјавили су да имају план рада. У највећем броју случајева циљеви се постављају на месечном нивоу, а о њима одлучује руководилац институције – директор школе, који обавља и супервизију. Просечна оцена професионалног задовољства претпостављенима оцењена је високо – оценом 4,58. Сви анкетирани педагошки асистенти су изјавили да је теренски рад део њиховог посла и то најмање једном недељно. Ипак, највећи део њиховог посла одвија се у школама. У Министарству просвете, науке и технолошког развоја израђен је и објављен Правилник о програму обуке за педагошког асистента (децембар 2010. године). На основу тог правилника акредитован је модуларни програм обуке у оквиру рада Центра за доживотно учење Универзитета у Крагујевцу.

Постоје бројне препреке на које наилазе педагошки асистенти у свом раду: недостатак просторије за рад у школама, недовољна обученост за рад са децом са различитим потребама, несензибилност осталих колега, тешка материјална ситуација породица ромске деце, несарадња центара за социјални рад и друге. Чести разлог за проблеме у похађању школе код ромске деце јесу сезонске миграције њихових родитеља, које су посебно апострофиране у општинама на југу Србије.

Две трећине анкетираних педагошких асистената је упознато са постојањем локалних акционих планова и сматрају да њихов рад доприноси реализацији циљева у области образовања. Ипак, велика већина указује на то да значајан део потреба ромске популације није покривен ЛАП-ом, као и да не постоји потпуна усклађеност између њиховог мандата и ЛАП-а, јер је педагошки асистент под јурисдикцијом Републике, а локални акциони план усваја и спроводи општина.

## Други део: Сарадња и координација са другим институцијама

Институције са којима педагошки асистенти најчешће контактирају јесу невладине организације, за којима следе центри за социјални рад. Према њиховим изјавама, НВО су најпоузданији пружалац материјалне помоћи потребне Ромима у школама, али пружају и додатне обуке. Сви педагошки асистенти консултују се са родитељима, редовно или по потреби. Консултације са здравственом медијаторком су нешто мање заступљене, наводи половина анкетираних, и то најчешће по питању вакцинације деце. Асистенти немају обавезу да контактирају са другим институцијама или механизмима у свом раду, али то скоро сви чине јер постоји потреба за тим.

Две трећине педагошких асистената сматра да обављају послове других механизма, док остали то не чине. Најчешће су напоменули да обављају послове везане за новчану социјалну помоћ, документацију, део послова ромског координатора или здравственог медијатора. Већина испитаних асистената навело је конкретне проблеме који су настали услед недовољне сарадње са другим институцијама, као што су немогућност набавке књига или лекова.

Педагошки асистенти немају мандат да сазивају координационе састанке, али могу да их иницирају тако што ће упутити предлог директору школе. Друге институције и механизми немају обавезу сарадње са педагошким асистентима који се тако, слично ромским координаторима, осећају као да су без ауторитета у захтевима према другим институцијама. Када је реч о раду са другим институцијама, педагошки асистенти очекују да се боље препознају потребе Рома као корисника, те да се лица ромске националности чешће запошљавају и у другим механизмима са циљем повећане осетљивости институција за потребе Рома.

## Трећи део: Значај за кориснике

Осим директне користи за децу и њихове родитеље, неки педагошки асистенти сматрају да поспешују интеграцију заједнице јер спречавају дискриминацију Рома у школама и уводе ромску децу у систем друштвене социјализације, борећи се тако против сегрегације у образовном систему, а и шире. Њихови директни корисници јесу деца којима помажу у сналажењу у школском окружењу и преовладавању различитих проблема, од непознавања језика до борбе против дискриминације у школама, али исто тако и родитељи који у педагошким асистентима виде саветодавце за целу област породичног живота и социјалних права. Интервјуисани асистенти нагласили су да раде и на мотивацији, како родитеља тако и деце, којима морају да приступе као различитим корисничким групама.

Како већина педагошких асистената сведочи, деца углавном не одустају својеволјно од редовног похађања наставе, већ под утицајем родитеља који им или ускраћују право на школовање услед културолошких фактора и става родитеља женске деце да је за њих „довољан“ и пожељан образовни ниво достигнут у неком од виших разреда основне школе, након чега децу тог узраста „спремају за удају“ – или су под утицајем социоекономских фактора на које не могу да утичу (сезонске миграције нпр. током којих родитељи одводе децу из места пребивалишта, често не обавештавајући асистента и школу). Проблем због којих деца не желе да похађају наставу су и лоша инфраструктура и хигијена у насељима због које деца на наставу долазе прљава, трпећи подсмех остале деце.

Када је реч о деци која из било ког разлога бивају искључена из образовног система, асистенти су скоро сасвим немоћни. Произилази да они напор улажу само када су у питању деца која су већ у систему, а прети опасност да ће престати да редовно похађају наставу.

Попут здравствених медијаторки, и педагошки асистенти успешност свог рада мере конкретним показатељима (нпр. број деце уписане у предшколске установе, основне и средње школе, пролазност деце на тромесечју, итд.).

## Четврти део: Фактори успеха

Педагошки асистенти наводе да су два кључна фактора допринела њиховом досадашњем успешном раду: лични фактори (љубав према послу, добра комуникација, рад са децом), како наводи половина интервјуисаних асистената, и подршка стручних служби, директора школе и Министарства просвете, по тврдњама четвртине њих. С друге стране, већина интервјуисаних асистената незадовољна је радом осталих институција које нису решиле социоекономске проблеме Рома због којих и сами асистенти трпе неуспех у свом раду.

У односу на остале механизме, педагошки асистенти чешће су истицали забринутост за властиту позицију. Разлози су неуједначене позиције и дужина трајања уговора које асистенти имају, што зависи од одлуке школа у којима су ангажовани. Други основ за бојазан јесте очекивање/најава да ће Министарство прописати нове услове за ангажовање педагошких асистената (ниво образовања) које садашњи асистенти неће моћи да испуне.

Када је реч о потребама, педагошки асистенти на првом месту истичу опрему за рад (дидактичке материјале, телефоне у службеној употреби, возила за теренски рад), а потом и адекватније просторије и обуке. Наиме, асистентима је радно место у школама у којима углавном немају довољно простора за рад са децом и родитељима.

### ПРЕПОРУКЕ:

- Министарство просвете, науке и технолошког развоја треба да уједначи уговорне периоде за ангажовање педагошких асистената и о томе обавести школске установе.
- Министарство би требало да јасно педагошким асистентима представи план рада у наредној години и тиме одговори на стрепње и недоумице око будућих захтева за ангажовање асистената.
- Министарство просвете треба да уједначи број деце по педагошком асистенту. Проблем се може решити додатним запошљавањем асистената<sup>9</sup>.
- Потребно је да Министарство усагласи критеријуме за вођење базе података о ромској деци (са Министарством здравља) и праћење њиховог успеха.
- Транзиција од бављења само ромском децом до рада са децом из различитих осетљивих популација требало би да буде добро испланирана, а примена остварена у етапама, коју прате интензивни квалификациони тренинзи и супервизија полазника обуке.
- Потребно је да се кроз протоколе о сарадњи између Министарства просвете и локалних самоуправа „повеже“ рад педагошких асистената са циљевима локалних акционих планова који се односе на образовање Рома.
- Министарство просвете је Правилником прописало рад са родитељима у плану рада педагошких асистената. Сходно томе, потребно је да школе и школске управе прате примену ових норми Правилника. Алтернативно решење је већи ангажман координатора за ромска питања који би био носилац рада са одраслима. Такву сарадњу би требало прописати и дефинисати кроз протоколе о сарадњи између

---

<sup>9</sup> Ова препорука је у складу са налазима семинара „Социјално укључивање Рома у Републици Србији“, из јуна 2011. године.

Министарства и локалне самоуправе, а затим и кроз уговоре о раду за асистенте и координаторе<sup>10</sup>.

- Министарство просвете и локалне самоуправе треба заједно да ангажују асистенте и координаторе за ромска питања да би се у образовање укључила и деца која су остала ван система основног образовања.
- Успоставити размену информација међу школским управама у регионима у којима су детектоване сезонске миграције Рома и тако омогућити наставак школовања деце на новој, привременој адреси. Због посла родитељи се у пролеће и лето селе на север земље или у иностранство што утиче на одсуство деце из школе.

---

10 Ова препорука је у складу са препорукама са округлог стола **Спровођење мера, активности и услуга за ромску популацију на локалном нивоу који је** одржан од 20. до 20. фебруара 2012. године у организацији Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва при кабинету потпредседника Владе Републике Србије.

## VI. ЦЕНТРИ ЗА СОЦИЈАЛНИ РАД

Садашњи систем социјалне заштите почива на Закону о социјалној заштити који је усвојен 2011. године. Права на материјално обезбеђење, додаток за помоћ и негу другог лица, помоћ за оспособљавање за рад, смештај у установу социјалне заштите или другу породицу и услуге социјалног рада у вршењу јавних овлашћења поверених овим законом представљају права од општег интереса и о њиховом осигуравању стара се Република Србија. О осигуравању права на помоћ у кући, дневном боравку, привременом смештају у прихватилиште и прихватну станицу, опреми корисника за смештај у установама социјалне заштите или другу породицу, као и другим услугама социјалног рада, стара се јединица локалне самоуправе, у складу са овим законом.

Новчана социјална помоћ предвиђена је за грађане који због незапослености, односно привремене или трајне неспособности за рад нису у могућности да осигурају средства за живот. Право на помоћ породице припада појединцима и породицама чији је укупни месечни приход испод цензуса утврђеног законом за одређени број чланова домаћинства. Социјална заштита у виду новчане социјалне помоћи финансира се из буџета Републике Србије и остварује преко центара за социјални рад, а мали део давања осигуравају јединице локалне самоуправе у виду додатка на сталну новчану помоћ.

Према наводима из Стратегије за унапређивање положаја Рома (2009) социјалну помоћ прима око 80% сиромашних ромских домаћинстава. Око 16% сиромашних Рома не добија никакву помоћ. Исти извор наводи да износ социјалних давања за све сиромашне грађане није у складу са потребама – он износи само 4% потрошње сиромашних. Ипак, социјална заштита у Републици Србији спречава да сиромаштво Рома и даље расте јер, према проценама, без овако организоване социјалне заштите сиромаштво Рома скочило би на 73%<sup>11</sup>.

### Увод

Одговори представника Центра за социјални рад на упитник обезбеђени су у девет општина, што чини 81% од посматраног узорка, а 45% од укупног броја општина у Србији у којима постоји свих пет посматраних механизма који су од значаја за укључивање ромске мањине.

Узевши у обзир да су центри за социјални рад установе са вишедеценијским искуством, запослени у ЦСР-у су на дужности у просеку 17 година, што је значајно дуже од просека координатора за ромска питања, здравствених медијаторки, педагошких асистената и представника Националне службе за запошљавање. Према начину ангажовања примећено је значајно подудараре, јер је 89% интервјуисаних изјавило да има закључен уговор о раду на неодређено време.

---

<sup>11</sup> Стратегија за унапређење положаја Рома у Републици Србији, 2009.



## Први део: Процес рада у ЦСР-у

Центри за социјални рад немају засебну евиденцију о Ромима као корисницима јер ЦСР не воде евиденцију о корисницима на основу националне припадности. Отуд, у овој студији углавном је реч о проценама запослених у ЦСР-у који препознају Роме као највећу групу својих корисника.

Када је процес рада у питању, запослени у центрима за социјални рад раде по јасно прописаним процедурама за рад са корисницима које важе у свим општинама. Такође, постоје менаџерски надзор и супервизија, јасно успостављена и систематизова радна места. У исто време недостају им месечни планови (постоје само индивидуални планови за кориснике), интегрисана база података о корисницима, те препознавање Рома као засебне корисничке групе. Сви испитаници су у претходном периоду похађали неки вид обуке. Ипак, само 44% похађало је обуку у вези са радом са ромском популацијом или неком другом осетљивом групом.

Табела 2

Да ли сте професионално задовољни односом са Вашим претпостављеним (1–5)?				
(Просечна оцена по посматраном механизму)				
Ромски координатори	Здравствене медијаторке	Педагошки асистенти	Запослени у ЦСР	Саветници у НСЗ
3,28	4,66	4,58	4,2	4,31

Што се тиче посета ромским насељима, оне су саставни део посла у центрима за социјални рад. Ипак, у односу на координаторе за ромска питања, педагошке асистенте и здравствене медијаторке, те посете су знатно ређе – неколико пута годишње. Налази из фокус група потврђују ове наводе – испитаници су ти који одлазе у просторије центара, док њихови службеници њих посећују само ретко и у изузетним околностима. Према 44% изјава испитиваних представника центара за социјални рад, Роми корисници били су консултовани у дефинисању потреба, или тако што су директно питани или преко ромских удружења и НВО.

Као системски проблем истиче се генерацијска зависност од система социјалне помоћи која кориснике не мотивише да пронађу посао. Такође, немогућност пријаве боравка (Зрењанин, Нови Сад, Бујановац) један је од проблема са којима се Роми из нелегалних насеља суочавају приликом остваривања својих права. Иницијатива Министарства рада, запошљавања и социјалне политике (МИНРЗС) да се Роми пријаве на адреси центара за социјални рад у свом граду коначно је прихваћена у децембру 2012. године кроз усвајање заједничког Правилника МУП-а и МИНРЗС који то омогућава.

Остали проблеми корисника са којима се сусрећу службеници центра за социјални рад, а на које није могуће дати адекватне одговоре јесу: решавање стамбеног питања корисника, материјална средства за потребе образовања и здравствене заштите, решавање нехигијенских услова живота и оспособљавање за рад. Најчешћи проблеми на које наилазе службеници у свом раду јесу финансијска средства. У 56% испитиваних случајева недостатак новца и других материјалних средстава описује се као најкрупнији проблем. Такође, лоша сарадња са другим институцијама и дуготрајни судски процеси успоравају рад центра за социјални рад. У Зрењанину се јавља недостатак стручних кадрова и адекватних просторија за рад. У Сурдулици

и Краљеву наведено је да је рад са Ромима веома тежак због њихових обичајних норми, слабог образовања итд.

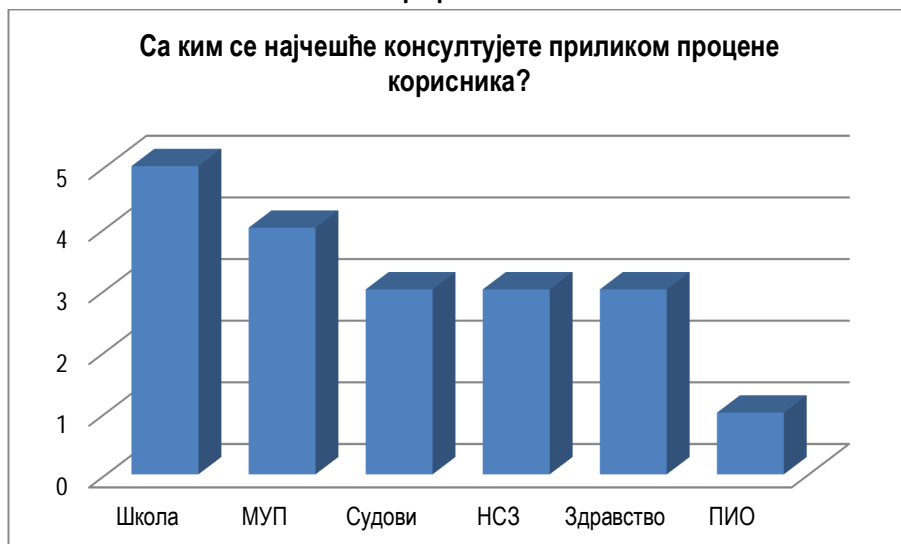
Када је реч о познавању стратешких и акционих планова који се односе на социјално укључење Рома на локалном нивоу, интервјуисани дају различите одговоре: једна трећина службеника упозната је са постојањем и садржином локалног акционог плана, 22% је делимично упознато, док 44% нема никакву представу о томе. С друге стране, како наводе запослени у ЦСР-у, подаци из центара о корисницима редовно се користе за планирање акција на општинском или градском нивоу, али центри нису у обавези да „полажу рачуне“ о постигнутим резултатима општинским/градским управама, већ само ресорном министарству.

## Други део: Сарадња и координација са другим институцијама

Службеници Центра за социјални рад највише сарађују са Националном службом за запошљавање и координаторима за ромска питања на нивоу општина (када су у питању механизми социјалног укључивања Рома). Сарадња са педагошким асистентима и здравственим медијаторкама је на веома ниском нивоу. Сарадња између центара за социјални рад, као централизоване службе на нивоу Републике и локалне самоуправе, скоро је искључиво усмерена на решавање конкретних случајева и то углавном преко Одељења за друштвене делатности и Одсека за борачку и инвалидску заштиту.

Кад је упућивање корисника у друге институције у питању, постоје јасна правила. У преко 50% случајева запослени у ЦСР-у наводе да контактирају са школама и Министарством унутрашњих послова. Од других институција поменути су судови, тужилаштва, Национална служба за запошљавање, здравствене установе и ПИО фонд.

Графикон 5



У већини посећених општина службеници центра за социјални рад сазивају састанке са другим институцијама ради размене информација или координације о питањима унапређења положаја Рома. У том смислу ЦСР су најактивнији механизам.

Велики проблем који наводе представници центара за социјални рад из свих општина односи се на лошу сарадњу са представницима других сектора. Проблеми су везани за образовање, процену туђе неге и помоћи, те слабу размену информација, неспремност здравствених установа да изађу у сусрет и образовних институција да стану на пут насиљу над децом.

Већина запослених у ЦСР-у осећа се оптерећено послом и велики део њих сматра да обавља послове који превазилазе њихове надлежности, углавном из домена здравствене заштите и прибављања докумената.

## Трећи део: Релевантност за кориснике

Интервјуисани ЦСР сматрају да је рад ЦСР-а веома релевантан и од користи за Роме зато што решава неке њихове конкретне проблеме. Утисак представника ЦСР-а јесте да су Роми као њихови корисници добро упознати са својим правима и са могућностима центара. Налази добијени радом у фокус групама указују да корисници имају велика очекивања од ЦСР-а. Та очекивања односе се на директну новчану социјалну помоћ. Корисници су информисани (Краљево), али такође и критични према раду ЦСР-у, указујући на понашање његових запослених које они сматрају дискриминаторним (Врање).

Питање о мотивацији корисника поставља се као дилема: да ли је у питању мотивација или принуђеност околностима због којих се корисници обраћају центрима за помоћ. У Панчеву нпр. тврде да мотивација престаје када се од Рома корисника тражи нека конкретна промена у њиховом начину живота. Једна од идеја у оптицају, а у појединим ситуацијама и спроведена (Врање), јесте условљавање новчане социјалне помоћи испуњавањем одређених обавеза у осталим доменима социјалне укључености (упис и редовно похађање школе, да су деца вакцинисана), али и условљавање социјалне помоћи радним ангажманом системом јавних радова (ово је изван актуелних законских норми).

Центри за социјални рад успешност свог рада могу да мере једино кроз број решених предмета насупрот броју поднетих захтева. Један од проблема у раду који су изнели у ЦСР у Зрењанину је тај што не знају како да поступају у случајевима када су норме обичајног права и културолошки фактори директно супротстављени нормативном оквиру.

## Четврти део: Фактори успеха

Начелна дилема приликом испитивања успешности рада ЦСР-а јесте питање – шта се може сматрати успехом у њиховом раду? Да ли се може рећи да је ЦСР успешан у раду са Ромима као корисницима у општинама у којима је већина ромске популације укључена у систем социјалне заштите јер је то група која је у најнеповољнијем социјално-економском положају? Како указују у појединим центрима, све док су радно способни корисници под ингеренцијом ЦСР-а проблем је приказати успешност и тумачити показатеље о броју корисника.

Запослени у ЦСР-у наводе да су свакодневно под великим притиском. Трећина испитаних сматра да је нови закон (из 2011. године) фактор који је допринео још већем оптерећењу у раду ЦСР јер им је доделио нове надлежности и задатке у различитим областима. Трећина анкетираних наглашава да резултате рада центара са Ромима умањује чињеница да Роми нису

у фокусу пажње као посебна корисничка група. Пример добре праксе је ЦСР Краљево и акција обнове кућа ромске популације након земљотреса, узимајући у обзир потребе Рома као посебне корисничке групе. Запослени у ЦСР-у такође указују на то да им недостају специјализоване обуке за рад са осетљивим групама (60%), као и обуке за рад под притиском и великом количином стреса.

Када је реч о потребама, запослени у ЦСР-у наводе да им је потребно више средстава (44%), више запослених (22%), али и боља организација (33%) како би успешније одговорили на потребе својих корисника.

## ПРЕПОРУКЕ:

- Министарство рада, запошљавања и социјалне политике би требало да уведе могућност изјашњавања корисника и по националној припадности како би имали прецизнији увид у потребе корисника ромске националности и на основу тога креирали одговарајуће програме. На основу тих података локални ЦСР требало би да развијају и понуде услуге за посебне корисничке групе, будући да имају сва потребна овлашћења за то.
- Требало би поспешити већ започету сарадњу између ЦСР-а и НСЗ-а на пружању интегрисаних социјалних услуга кад су радно способни Роми – примаоци новчане социјалне помоћи у питању. За то је потребно заједничко планирање на нивоу ресорних министарстава, као и на локалном нивоу између центара и филијала НСЗ-а.
- Министарство рада, запошљавања и социјалне политике и НСЗ да успоставе праћење ефекта праксе у неким општинама које уводе условљавање социјалне помоћи испуњавањем одређених обавеза у осталим доменима социјалне укључености (упис и редовно похађање школе, да су деца вакцинисана), али и условљавање социјалне помоћи радним ангажманом иако је ово изван актуелних законских норми.
- Посете ромским насељима требало би да буду уведене као редовна обавеза запослених у ЦСР-у (једном месечно/двомесечно), јер би им то дало увид у потребе корисника и реално стање њихових породица.
- Треба ојачати сарадњу и успоставити заједничке циљеве центара за социјални рад, као централизоване службе на нивоу Републике и локалне самоуправе кроз инструмент локалног акционог плана или других сличних инструмената<sup>12</sup>.
- Министарство рада, запошљавања и социјалне политике треба да унапреди менаџмент људских ресурса и организацију рада центара за социјални рад. Центри за социјални рад би требало да размотре увођење месечних планова за активности, а не само за појединачног корисника.
- Министарство рада, запошљавања и социјалне политике треба да организује обуку за запослене у ЦСР-у за рад са ромском популацијом која би обухватила и обуку на тему антидискриминације. Такође, размотрити и увођење специјализоване обуке за рад под притиском и у стресним ситуацијама за запослене у центрима за социјални рад.
- Треба додатно сензибилисати МУП о проблему са пријавом боравка Рома из неформалних насеља како би се узела у обзир пријава боравка на адреси ЦСР-а.

---

<sup>12</sup> Ова препорука је у складу са налазима семинара „Социјално укључивање Рома у Републици Србији“, из јуна 2011. године.

# ТРЕЋИ ДЕО – ОПШТИ НАЛАЗИ ИСТРАЖИВАЊА

## Увод

Као осврт на постигнућа у стратешким областима социјалног укључивања Рома, интервјуисани представници локалне самоуправе, координатори за ромска питања и представници ромске заједнице, наводе образовање и здравство као области у којима је постигнут највећи напредак. Са друге стране, решавање проблема у области становања је спорије, док је питање запошљавања и даље нерешено.

Како сматрају представници локалне самоуправе и координатори за ромска питања у посећених 11 општина, образовање је област у којој је постигнут највећи напредак у области социјалног укључивања Рома у њиховим срединама. Разни показатељи делимично поткрепљују те тврдње: с једне стране они указују на повећан број ромске деце која редовно похађају наставу и постижу добре резултате, а с друге, показују да све мањи проценат ромске деце напушта школе. Подаци УНИЦЕФ-а МИЦС<sup>13</sup> из 2005. и 2010. године сугеришу да је у протеклих пет година дошло до великог побољшања у погледу похађања основне школе међу ромском децом, и та је стопа повећана са 74% на 88%. Обухват у општој популацији у 2010. години износио је 96%. Подаци нису тако оптимистични кад је у питању стопа настављања школовања ромске деце у средњој школи. Док је 2005. године тај проценат био 73,4% – у 2010. био је 68,1%<sup>14</sup>. Претпоставка је да је увођење механизма педагошких асистената кореспондирало са низом афирмативних мера у области образовања, као што су квоте за упис ромске деце и стипендије за врло добре и одличне ученике ромске националности, које су кумулативним деловањем, али и перцепцијом о важности улагања у образовање, довеле до уочљивих резултата.

Налази овог и других истраживања такође говоре у прилог резултатима у области здравства. Механизам здравствених медијаторки је најбоље организован програм, у смислу системског приступа планирању и унификацији процеса рада и надзора, то јест супервизије. Како се наводи у анализи Института економских наука, увођење механизма здравствене медијаторке имало је ефекта у продужењу очекиваног животног века Рома, превенцији оболевања

---

<sup>13</sup> Multiple Indicator Cluster Survey, УНИЦЕФ.

<sup>14</sup> За општу популацију стопа је у 2005. години била 97,2%, а у 2010. години 98,1%

Ромкиња од рака и слично. Уведени механизам остварио је позитивну нето садашњу вредност, односно остварена корист од његовог увођења већа је од трошкова његове примене<sup>15</sup>.

Скоро сви интервјуисани такође наводе и области у којима је приметна стагнација, а то су запошљавање и становање. Сви интервјуисани и даље идентификују сиромаштво и високу неписменост Рома као озбиљне проблеме. Незапосленост међу Ромима је и даље веома висока, а томе су узрок разни фактори. Побољшање услова живота у ромским насељима врло је споро, као и легализација објеката у којима Роми живе. Наведени налази се у значајној мери подударају са закључцима Првог националног извештаја о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, када су Роми у питању (2011).<sup>16</sup>

Поред ових општих и првенствено секторски усмерених налаза, кроз ово истраживање идентификовани су и следећи:

## I. ОПШТИ НАЛАЗИ

**ДИСКРИМИНАЦИЈА.** Иако дискриминација није била тема овог истраживања, њу спомињу скоро сви саговорници. Налази упућују на то да су Роми и даље изложени разним видовима дискриминације у областима социјалног укључивања Рома. Како наводе педагошки асистенти, у школама сегрегација и даље постоји и уочљива је, а ромска деца су често изложена подсмеху и неприхватању. У НСЗ-у указују на проблеме у раду са послодавцима, који неретко нису спремни да запосле припаднике ове националне мањине. Координатори за ромска питања и здравствене медијаторке нарочито истичу дискриминацију неких запослених у ЦСР-у према Ромима. У здравству се такође примећују проблеми тог типа, нарочито у клиничко-болничким установама, највише због недостатка средстава за сензибилизацију здравствених радника у болницама.

Сви интервјуисани ипак тврде да у њиховим институцијама не постоји дискриминација и да је они нису уочили међу својим колегама. Истовремено, једино је Министарство здравља систематизовано обучавало медијаторке како да препознају дискриминацију према корисницима и на њу формално реагују. Такође, медијаторке уговоре закључују са Министарством, а не са домовима здравља, што им омогућава већи степен слободе у борби против дискриминације, за разлику од педагошких асистената који уговоре закључују директно са школама. У Министарству просвете наводе да постоје процедуре које омогућавају да педагошки асистенти пријаве дискриминацију директору школе, али се асистенти плаше да то ураде због потенцијалног губитка уговора. Остале институције и механизми нису се бавили том темом, нити је она део акционог плана тих институција.

### **УНАПРЕЂЕЊЕ ПРИСТУПА ПОДАЦИМА О ПОТРЕБАМА И СИТУАЦИЈИ РОМКИЊА И РОМА.**

Постоји информациона асиметрија кад је у питању евидентирање корисника и њихових потреба, у овом случају Рома. Тако, ни координатори за ромска питања ни локалне

---

<sup>15</sup> М. Динић, А. Бранковић, *Економска анализа увођења ромских здравствених медијатора у систем јавних здравствених установа у Србији*, Београд, 2011.

<sup>16</sup> Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, Влада Републике Србије, март 2011. године.

самоуправе немају податке о профилу и потребама ромске мањине, нити приступ базама података других институција. Национална служба за запошљавање и ЦСР пак воде евиденцију о својим корисницима, али су те базе ограниченог домета: кад се Роми препознају као засебна евидентирана група (НСЗ) реч је само о онима који се тако изјашњавају. Центри за социјални рад не воде евиденцију по националној припадности. Најдетаљнију датотеку са подацима о ромској популацији поседује Министарство здравља, јер здравствене медијаторке имају обавезу вођења јасне и прецизно дефинисане евиденције ромске популације коју уносе у централизовану електронску базу података Министарства. Није примећено да се информације из база података користе за континуирану даљу анализу и циљано креирање програма ни у једној институцији.

**ПРОГРАМСКА АСИМЕТРИЈА.** Постоји програмска асиметрија између посматраних механизма. Док су педагошки асистенти, здравствене медијаторке и координатори за ромска питања програми ресорних министарстава и локалних самоуправа који се циљано баве проблемима Рома и Ромкиња, Национална служба за запошљавање, а далеко више центри за социјални рад, представљају институције које се баве разним угроженим популацијама, али без посебног или само делимичног (НСЗ) препознавања Рома као корисничке групе у својим програмима. Та разлика у приступима резултира значајно другачијим разумевањем и третманом ромске популације као циљне групе у програмима Министарства здравља, Министарства просвете и локалне самоуправе с једне стране – и у раду НСЗ-а и ЦСР-а с друге стране. Успостављање специфичних програма за ромску мањину резултирало је и другим „неухватљивим“ позитивним резултатима јер су у програмима намењеним Ромима били ангажовани Ромкиње и Роми који су додатно имали осећај значаја своје мисије. Та програмска асиметрија додатно отежава поређење између механизма и институција, јер је реч о другачијим мерним јединицама.

**САРАДЊА.** Сви механизми и институције су на првом месту указали на упућеност на сарадњу са центрима за социјални рад. То указује на чињеницу да су потребе Рома и даље примарно у домену рада ЦСР-а и да су центри, без обзира на свој делимични аутизам, кључна установа која се бави егзистенцијалним проблемима Рома. Сарадњу интервјуисани представници механизма схватају као комуникацију са другом институцијом у вези са потребама решавања појединачног случаја. Иако није специфично изречено, позитивна сарадња је она која наговештава да ће проблем корисника бити узет у разматрање, али не и неминовно решен.

Друго место заузимају различите институције у зависности од идентификованих специфичних потреба и мандата механизма: на пример, здравствене медијаторке после ЦСР-а најчешће сарађују са педагошким асистентима, док је ниво сарадње са Националном службом за запошљавање и са ромским координаторима на симболичном нивоу. Педагошки асистенти најчешће контактирају са невладиним организацијама јер су оне препознате као најпоузданији пружалац материјалне помоћи потребне Ромима у школи, али и као додатни едукативни инструмент. На другом месту за педагошке асистенте јесте рад са центрима за социјални рад, те консултације са здравственом медијаторком, и то најчешће по питању вакцинације деце. Педагошки асистенти најмање сарађују са НСЗ-ом и ромским координаторима. С друге стране, координатори за ромска питања сарађују са НСЗ-ом, али не у континуитету, док им је слаба сарадња са педагошким асистентима и здравственим медијаторкама. Најчешће НСЗ контактира и сарађује са центром за социјални рад. Понекад је још поменут координатор за ромска питања кад су у питању програми активације корисника. У неким општинама НСЗ

сарађује са педагошким асистентима око програма „Друга шанса“, који помажу у идентификовању полазника. На крају, центри за социјални рад најчешће сарађују са Националном службом за запошљавање, а понекад и са координаторима за ромска питања. Што се тиче педагошких асистената и здравствених медијаторки, сарадња са њима је на веома ниском нивоу. Испитаници заједнички сматрају неопходним успостављање формалних протокола о сарадњи између институција, као и јасне директиве из централа институција.

**ЗНАЧАЈ ЗА КОРИСНИКЕ.** Сви механизми сматрају да је њихов рад битан за Роме кориснике, али се одговори разликују. Док неки виде свој рад као техничку подршку (НСЗ и ЦСР), остали механизми сматрају да они, поред специфичног мандата, доприносе и ширем циљу укључења ромске мањине у шире друштвене токове. Међутим, ниједан механизам нема установљен систем редовног праћења потреба ромске популације, нити испитује задовољство својих корисника пруженим услугама, иако Министарство здравља има наведено у плану за 2013. годину да Ромкиње и Роми оцене задовољство услугама на основу упитника о степену задовољства корисника о пруженим услугама.

**ПРОЦЕДУРЕ У ПРОЦЕНИ И РАДУ СА КОРИСНИЦИМА.** Ове процедуре знатно се разликују од институције до институције: док НСЗ, ЦСР и здравствене медијаторке имају јасно успостављена правила и протокол за рад са корисницима, код педагошких асистената и координатора те процедуре или усаглашена пракса не постоје. То оставља простор за слободну интерпретацију процене потреба. Уз то, центри за социјални рад су једини који имају јасно дефинисана правила за консултације са другим институцијама у процени корисника, али је проблем што не препознају Роме као засебну циљну групу. Други механизми ту обавезу немају. И у том домену се примећује изолованост институција. Квалитет процена у овој анализи није узет у обзир тако да остаје питање колико је релевантних информација у проценама корисника у наведеним институцијама обухваћено, а колико њих пак није узето у обзир.

**ОБУКА.** У већини случајева и у различитом опсегу различитим механизмима и институцијама недостају обуке, као и едукације за рад са осетљивим групама. На основу одговора здравствених медијаторки уочено је да је једино Министарство здравља системски уредило област њихове професионалне едукације. То министарство на свака два месеца организује радне семинаре који се истовремено користе и као размена информација између медијаторки и супервизора. Министарство просвете, науке и технолошког развоја такође придаје значај обукама које су већином акредитоване, једино што се организују с времена на време, у зависности од средстава. Већина запослених у ЦСР-у обуке није имала. Координатори су прошли кроз разне едукације, али је то било израженије у прошлости, као и у НСЗ-у. У просеку, постоји свест о битности обука за рад са осетљивим групама за квалитет рада. Оне су идентификоване као један од пет главних фактора успеха у раду са осетљивим групама.



## II. ФАКТОРИ УСПЕХА

Ниједан од идентификованих фактора сам за себе није препознат као гарант успеха рада пет механизма, али за неке се може претпоставити да јесу предуслов. На првом месту то је постојање локалних акционих планова за било коју област социјалног укључивања Рома и усвојени буџети за њихову примену. Лични ангажман и сензибилисаност за рад са Ромима, као и мотивација корисника, идентификовани су као веома битни за рад на успешној реализацији програма. Ангажованији координатор доприноси уочљивости проблема Рома у локалној зајединци. Подршка и разумевање локалне самоуправе битна је карика и за рад координатора и за усвајање ЛАП-а и буџетирања за њихову примену.

Критеријуми који су били коришћени за избор општина нису се показали релевантним за факторе успеха јер скоро ниједан није показао конзистентност. Критеријуми су следећи: 1. територијална подела (Војводина, централна Србија, јужна Србија); 2. натпросечно и исподпросечно учешће Рома у локалној средини; 3. зарада испод или изнад просечне зараде у Србији; и 4. удео већинске популације мањи или већи од националног просека. Примећено је да се највећи степен конзистентности јавља једино код општина са исподпросечним учешћем Рома кад је у питању успешно решавање текућих и ургентних проблема Рома. За успешније детектовање корелација или каузалитета била би потребна додатна истраживања, као и анализе.

**ЛОКАЛНИ АКЦИОНИ ПЛАНОВИ И БУЏЕТ ЗА ЊИХОВУ ПРИМЕНУ.** Постојање локалних акционих планова у оквиру секторских или „кровних“ стратегија за социјално укључивање Рома и одређеног буџета за њихову примену показује се као кључни предуслов за решавање проблема Рома. Без обзира на то ког су квалитета као документи, ЛАП има кохезивну функцију, постаје референтни оквир за програме и активности који се баве социјалним укључивањем Рома, и на крају, показује се као политички и друштвени документ који проблем и потребе Рома ставља у први план.

У већини градова (шест од 11) не постоје ЛАП зато што или нису усвојени (Нови Сад, Сурдулица, Зрењанин), или им је истекао рок трајања (Бујановац, Крагујевац), или нису „изведени“ из постојећих општинских стратегија иако су Роми препознати као приоритетна група (Јагодина). У градовима у којима не постоје усвојени локални акциони планови и буџети, аутоматски је мање усредсређивање на решавање проблема Рома, без обзира на то што у Сурдулици, на пример, председник општине свесрдно подржава разне иницијативе за побољшање статуса Рома у општини.

У осталим градовима (Сомбор, Врање, Краљево, Панчево) постоји ЛАП за који су одвојена буџетска средства, сем у Барајеву у коме не постоји буџет за ЛАП. У неким градовима усвојени је ЛАП само за поједину област. Тако, у Сомбору постоји ЛАП за образовање, а у Врању ЛАП за избеглице и расељена лица. Из разговора се закључује да ЛАП дефинише оквир за решавање проблема Рома у одређеној области и да онда те теме добијају приоритет, док остали проблеми са којима се суочава ромска заједница остају мање уочљиви. Само Краљево и Панчево имају текући ЛАП који обухвата више области битних за социјално укључивање Рома.

Као што је већ речено, ЛАП за све четири области укључења (образовање, здравство, становање и запошљавање) постоји и у Бујановцу, али у овој општини ЛАП је истекао у 2011. години. Нови су у плану, али припрема још није почела. У Барајеву су у 2010. години усвојена два плана, један за побољшање статуса Рома, а други за Ромкиње. Међутим, средства за њихову примену нису предвиђена. У Крагујевцу је такође усвојен план који идентификује проблеме шире ромске заједнице, али и Ромкиња као засебне групе са специфичним проблемима. И у том граду ЛАП је истекао 2011. године и нови је у припреми.

Буџети постоје у већини општина (шест од 11), чак и у онима у којима су планови престали да важе прошле године (Бујановац и Крагујевац). Општине у којима не постоје буџети су и оне без усвојених планова (Зрењанин, Нови Сад, Сурдулица), али и оне са плановима (Барајево).

Највећа средства издвајају Крагујевац (6,3 милиона РСД у 2012), Панчево (4,55 милиона РСД у 2012) и Сомбор (2,0 милиона у 2012). Занимљиво је да су те општине уједно и оне са исподпросечним бројем Рома у целокупној популацији по подацима пописа из 2011. године<sup>17</sup>. Од ове три општине, једино Панчево има зараду која је изнад републичког просека.

Следе Врање (3,0 милиона у 2012), Краљево (1,7 милиона у 2012) и Бујановац. По подацима из 2011. године, Врање и Бујановац су општине са натпросечним учешћем Рома у укупној популацији: док је просек у Србији 2,05% у Врању је око 5% Рома, а у Бујановцу више од 10%.

Стиче се утисак да су општине са мањим бројем Рома биле агилније у формулисању и реализацији планова и издвајању средстава за њихову примену.

**КООРДИНАТОР ЗА РОМСКА ПИТАЊА.** Иако се институција координатора за ромска питања показала релативно ограниченом у дometу, значај рада координатора никако није занемарљив јер од ангажованости координатора такође зависи уочљивост проблема Рома у локалној заједници. За успешан рад координатора следећи услови идентификовани су као битни: да је њихово радно место систематизовано, са јасно постављеним циљевима и задацима, а рад праћен кроз локалне акционе планове. Битно је да притом постоји буџет за примену ЛАП-а, али и за сâм рад координатора. Успешни координатори наступају барем у две улоге – и као посредници, али и као заступници права Рома у заједници. Такође, битна је и подршка општинских структура њиховом раду.

Као што је већ речено, координатори за ромска питања себе најчешће виде као медијаторе између ромске популације и државних органа, који посредују или пружају помоћ странкама. Мањи део координатора на себе преузима посао заштитника и/или промотера интереса ромске заједнице кроз учешће у дефинисању јавних политика, и мањи број њих показује спремност за преузимање лидерске улоге. Координаторка у Панчеву и координатори у Сомбору и Крагујевцу су примери добре праксе кад је у питању заступање интереса ромске заједнице. У Сомбору и Панчеву је успостављена и процедура праћења рада координатора кроз усвојене локалне акционе планове.

---

<sup>17</sup> У Сомбору живи 85.906 грађана, а од тог броја 1.015 Рома. У Панчеву 123.414 становника, а од тог броја 1.368 је Рома. У Крагујевцу по попису има 1.482 Рома од укупне популације која броји 179.417 становника.

Налази указују на чињеницу да је разлог недостатка координационе улоге координатора за ромска питања последица системских решења, јер је сваки од механизма успостављен на бази самосталног деловања, укључујући и саме координаторе. На пример, ретко који координатор има мандат за сазивање координационих састанака. Они који то редовно чине су координатори из Сомбора и Крагујевца. У Сомбору координатор сазива састанке при изради Стратегије за смањење сиромаштва, односно Локалног акционог плана, а резултат таквог састанка јесте утицај на формулисање циљева политика које се баве смањењем сиромаштва, односно укључивањем ромске популације.

И у Панчеву, Сомбору и Крагујевцу координатори су уочљиви као део општинске структуре јер су им канцеларије и радна места тако позиционирани. Координаторка из Бујановца такође има своју канцеларију у општини. У Врању координаторке су смештене у једно ромско насеље. На пример у Панчеву, координаторка ради за шалтером, тако да је до ње лако доћи јер је њено место уочљиво и део је инфо-пулта општине. Таквим позиционирањем координатора послат је и сигнал и ромској и не-ромској заједници о значају који општинска структура придаје решавању проблема Рома. За разлику од ових примера, канцеларије неких координатора су ван општинске управне зграде/комплекса (Нови Сад, Зрењанин), а неки су без канцеларије (Ковин и Краљево).

Координаторска места најбоље су организована у општинама у којима се уједно и издвајају највећа средства из буџета за ЛАП, а то су Крагујевац, Панчево и Сомбор. То су уједно и општине са исподпросечним учешћем Рома у укупној популацији.

**ПОЗНАВАЊЕ СОПСТВЕНИХ КОРИСНИКА И СЕНЗИБИЛИСАНОСТ ЗА РАД СА ЊИМА.** Иако сви представници институција и механизма врло високо оцењују сопствени ангажман за успех програма, познавање карактеристика корисника и сензибилисаност за рад са њима неопходна је карица без које у ствари успех није могућ. Анализа показује да су НСЗ и ЦСР институције које најмање обраћају пажњу на специфичне карактеристике и потребе Рома. Иако су на пример корисници услуга центара у већини случајева Роми, они остају скоро непримећени као засебно препозната група у раду ЦСР-а. Тако центри немају увид, нити систематски прате шта њихове услуге и програм постижу кад је ова популација у питању.

У поређењу са НСЗ-ом и ЦСР-ом, остала три механизма су много боље упозната са потребама својих корисника, а међу њима су најбоље упознате здравствене медијаторке. Пошто су у обавези да редовно посећују ромска насеља, оне том приликом улазе у куће Рома и упознају се са условима њиховог живота. Добром познавању корисника доприноси и редовни унос података о корисницима: медијаторке прикупљају велики број личних података о корисницима и њиховим породицама (број чланова домаћинства, старосна доб, број деце, подаци о болестима, приходима, стилу живота). На крају, бринући о њиховом здрављу и о томе да ли посећују лекара, да ли су болесни, од чега, итд., здравствене медијаторке успостављају лични однос са онима којима помажу.

Педагошки асистенти показују сличну укљученост у живот својих корисника, јер рад са децом подразумева, како је већ више пута наведено, и озбиљан рад са родитељима. Педагошки асистенти редовно обилазе породице и на тај начин стичу увид у њихове навике и проблеме.

Координатори за ромска питања су по природи свог посла усмерени на медијацију између ромске заједнице и институција, а зарад решавања углавном егзистенцијалних проблема Рома.

Међутим, код координатора упознатост са потребама ромске заједнице у њиховој средини највише осцилира, јер је углавном реч о њиховим утисцима, а не о анализи података који су то кључни проблеми ромске популације. Узрок проблема у раду координатора за ромска питања такође је и њихов широко постављен мандат, па тако ни у плановима рада или опису посла не постоји упориште за детаљнију и систематичнију проверу потреба и њихову приоритизацију.

Кад се узму у обзир анализе по општинама, ипак постоје разлике: у Сомбору су, на пример, сви механизми, па чак и ЦСР и НСЗ (додуше у мањој мери) упознати са потребама Рома, са којима су се такође консултовали у дефинисању потреба. У Јагодини ЦСР редовно испитује своје кориснике о њиховим потребама. У Врању такође већина саговорника наводи да су се у вези са ЛАП-ом консултовали са Ромима.

У Сомбору, Јагодини, Панчеву, Сурдулици, Краљеву и Врању сви преставници механизма прошли су кроз обуку за рад са осетљивим групама.

У Зрењанину, Бујановцу, Панчеву, Сурдулици, Крагујевцу, Новом Саду и Барајеву мање су упућени у проблеме Рома, а нису се ни консултовали са њима у дефинисању програма. Запослени у НСЗ-у и ЦСР-у у Зрењанину и Барајеву нису прошли кроз обуку за рад са осетљивим групама. Слична ситуација је и у Бујановцу и Новом Саду, у којем пак НСЗ саветници нису прошли кроз обуку, а остали јесу. У Крагујевцу је пак ЦСР тај који није прошао кроз обуке, док сви остали јесу.

**УЧЕШЋЕ И МОТИВАЦИЈА КОРИСНИКА.** Све институције и механизми сматрају да је мотивација корисника да учествују у програмима кључни фактор њиховог успеха. Док све остале институције виде мотивацију корисника као веома јаку, па је одустајање од програма ретко, већина испитаних у НСЗ-у сматра да је мотивација кључни проблем и да програми намењени Ромима не успевају јер они нису мотивисани. Поједини испитани саветници перципирају да су новчана социјална помоћ коју корисници остварују у систему социјалне заштите и зарада у неформалној економији довољни да за њих запослење не буде нужна, нити чак пожељна опција.

Рад координатора за ромска питања усмерен је на егзистенцијална питања (услови становања, хигијена у насељима, приступ социјалној заштити), па су Роми који сарађују са координаторима врло мотивисани да се њихови проблеми реше. Поверење и кредибилитет код корисника сматрају се врло битним елементима те сарадње. Здравствене медијаторке такође оцењују мотивацију својих корисника као високу „јер су им (медијаторке) од користи, а помажу на конкретан начин“. Мали проценат корисника одустане од сарадње са медијаторкама, а и кад се ово деси, оне то приписују културолошким факторима или небризи о властитом здрављу која често има везе са недостатком новца за куповину лекова. Чак и кад медијаторке нису у прилици да пруже конкретну помоћ, корисницима пријају разговор и показана брига.

Мотивација деце да похађају наставу није спорна, сматрају педагошки асистенти. Углавном је став родитеља узрок који доводи до одустајања деце од школовања те, како кажу координатори, они подједнако, а понекад чак и више раде са родитељима него са децом.

Без обзира на дефинисање високе заинтересованости за услуге ЦСР-а као мотивације или као принуђености да се помоћ тражи, очекивања Рома су у сваком случају већа у односу на оно што им се нуди. Како тврде запослени у ЦСР-у, и успех њиховог рада умногоме зависи од корисника, тј. услуге центара највише су од помоћи оним корисницима који су спремни на дугорочне промене.

### III. ФАКТОРИ НЕУСПЕХА

**СИСТЕМСКО УРЕЂЕЊЕ ПОЛОЖАЈА КООРДИНАТОРА.** Иако се из анализе упитника може закључити да постојање ефикасног система менаџмента није довољан услов за успех у раду одређеног механизма, јасно је да непостојање овог фактора у великој мери онемогућава успех. Стога је недостатак ефикасног менаџмента препознат као један од битнијих фактора неуспеха, и то на примеру рада координатора за ромска питања.

Неефикасан менаџмент огледа се у нејасно постављеним циљевима, недостатку планова рада, и недостатку транспарентне контроле и јасно успостављене хијерархије. Коначан резултат је немогућност да се адекватно одговори на потребе корисника.

Из упитника се може видети да чак три петине ромских координатора сматра да описи послова нису у складу са њиховим могућностима, а још већи проценат сматра да нису у складу са потребама корисника. Када је у питању постојање јасне хијерархијске структуре, анализа одговора такође упућује и на чињеницу да она не постоји код координатора за ромска питања, јер је само 30% њих изјавило да се на проблеме у свом раду жали свом непосредном руководиоцу. Остали механизми јасно виде своје претпостављене као адресе за жалбу на проблеме у свом раду. Истовремено је 40% ромских координатора изјавило да нема план рада, јер углавном реагују на потребе корисника и нису у могућности да их предвиде. Они који имају план рада у већини случајева сматрају да су циљеви у плановима широко дефинисани, неквантификовани и стога тешко мерљиви, осим када су директно повезани са спровођењем локалног акционог плана (као што је на пример у Панчеву и Сомбору).

На основу поређења успеха у раду ромских координатора из различитих општина, може се закључити да је степен успешности значајно већи код оних координатора код којих је систем ефикасног менаџмента присутнији. Тако на пример координатор у Сомбору, који је по више основа окарактерисан као пример добре праксе, има далеко развијеније системе планирања, контроле и транспарентне хијерархијске структуре од осталих. У Сомбору, са циљем да се утврде реалне потребе, у два наврата вршено је системско анкетање Рома које је обухватило око 90% популације, установљена је процедура праћења резултата према усвојеном локалном акционом плану, а ромски координатор сазива састанке приликом израде Стратегије за смањење сиромаштва, односно локалног акционог плана, и има јасну хијерархијски установљену контролу рада.

Недостатак менаџмента, посебно координатора за ромска питања, један је од кључних фактора неуспеха у раду. Кључ решења налази се у системски уређеном положају координатора са јасним циљевима и плановима како би се избегло да они „лутају“ између улоге посредовања или пружања помоћи корисницима пред државним органима и заштитника и/или промотера интереса ромске заједнице кроз учешће у дефинисању јавних политика.

**НЕДОСТАТАК КООРДИНАЦИЈЕ.** Као што је већ речено, ни у једном случају није идентификован пример координисаног деловања постојећих механизма, ни на националном, ни на локалном нивоу.

**Сарадња је уочена само као спорадична појава, у оној мери у којој су извршиоци сматрали да им је потребна за обављање посла. Разлог недостатка координације последица је системских решења јер је сваки од механизма успостављен на бази самосталног деловања, било кроз рад ресорних министарстава, било кроз рад општинске администрације.**

На националном нивоу успостављена су тела за координацију: Савет за унапређење положаја Рома формиран је 2008. године као механизам за планирање и праћење успеха рада појединачних министарстава и агенција које су се бавиле темом социјалног укључивања Рома. Координација спровођења Стратегије за унапређење статуса Рома била је такође институционализована кроз Управу за људска и мањинска права (у оквиру Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу). Успостављени механизми координације само су делом одговорили на постављене задатке: Савет је на пример у прве две године играо врло битну улогу, али се због промена у руководству та улога значајно смањила. Од тада је свако министарство наставило са већ уобичајеним начином рада, унутар сопственог система. Могућности размене искустава, а још мање заједничког ангажмана нису биле коришћене чак ни у ситуацијама када је тако нешто било природно. На пример, Министарство здравља и Министарство просвете су свако за себе успостављали процедуре за рад педагошких асистената и здравствених медијаторки, и креирање обука као вођење базе података о корисницима, а да нису искористили могућност да оптимизују резултате кроз размену искустава, а понекад чак и заједнички рад.

Иzolованост у раду и непрепознавање других институција као могућих партнера на националном нивоу пресликава се и на рад у општинама. Механизми социјалног укључивања Рома тако међусобно сарађују када „постоји потреба“, углавном на основу индивидуалних случајева. Заједничка процена корисника, упућивање у другу институцију ради решавања проблема корисника, редовна размена информација и идентификовање заједничких циљева нису дефинисани као обавеза ниједног од механизма. Једино центри за социјални рад имају успостављене процедуре за процену корисника и упућивање у другу институцију у случају потребе, али будући да они не препознају Роме као посебну групу корисника, тешко је мерити ефекат тог рада.

Координација као планирана активност свих релевантних субјеката није идентификована ни у једној општини, иако сарадњу сви препознају као битну и као предуслов успеха. На пример, здравствене медијаторке препознају потребу појачане координације, јер део проблема на које наилазе у току рада не могу да реше због питања у надлежности других институција (личне карте, помоћ при куповини лекова).

Координација, локални акциони планови и други референтни документи за укључивање Рома у директној су вези. У општинама у којима ЛАП или други документи за укључивање Рома не постоје, координација није препозната као фактор успеха (Нови Сад, Сурдулица, Зрењанин).

#### **НЕПОСТОЈАЊЕ ИНТЕГРИСАНИХ УСЛУГА ТРЖИШТА РАДА И УСЛУГА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ.**

Област запошљавања је област у којој је постигнут најмањи успех када је у питању социјално укључивање Рома. Постоје разни разлози за то: ниско образовање Рома, слаба потражња за таквом радном снагом, те дискриминација послодаваца. Међутим, неуспеху програма запошљавања такође доприноси и непостојање механизма који обавезује и ЦСР и НСЗ да активније траже решења за своје кориснике који као радно способни у континуитету примају

материјалну надокнаду. У овом аранжману, незапослени корисник упућује се на социјална давања, а прималац социјалне помоћи се не мотивише да пронађе посао.

Тако су представници НСЗ-а у свим општинама једини механизам који реферише на ниску мотивацију својих корисника и указује на то да се код њих Роми региструју само ради остваривања материјалне надокнаде у центрима за социјални рад. С друге стране, ниједан интервјуисани представник ЦСР-а није навео као проблем то што је мали број корисника који успева да нађе посао или на неки други начин престају да буду примаоци социјалне помоћи, а радно су способни. Одлазак корисника из окриља ЦСР-а не препознаје се као успех, а исто се тако дугогодишње примање социјалне помоћи од стране корисника не види као неуспех система.

## IV. ПРЕПОРУКЕ

На основу налаза истраживања формулисан је низ препорука за побољшање рада и програма појединачних механизма за социјално укључивање Рома. Препоруке се односе на доносиоце одлука у ресорним министарствима и локалне самоуправе.

**УНАПРЕЂИВАЊЕ МЕНАЏМЕНТА.** Потребно је унапредити систем менаџмента који ће се огледати у јасно постављеним циљевима, плановима рада, транспарентној контроли и јасно постављеној хијерархији унутар сваког од посматраних механизма. Потребно је све постојеће механизме за укључивање Ромкиња и Рома сагледавати као део целовитог пакета подршке и у односу на то даље разрађивати њихове улоге и међусобне односе. Како је проблем менаџмента најизраженији код координатора за ромска питања, овом механизму требало би посветити посебну пажњу. Ова препорука се односи на локалне самоуправе и Канцеларију за људска и мањинска права.

**СМАЊЕЊЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ.** Са циљем оснаживања улоге педагошких асистената у превенцији дискриминације у сопственој установи, потребно је размотрити могућност да се систем закључивања уговора и супервизије постави по угледу на систем Министарства здравља, односно здравствених медијаторки. Ова препорука се односи на Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

**СПРОВОЂЕЊЕ ОБУКА И УВОЂЕЊЕ ПРОЦЕДУРА НА ТЕМУ АНТИДИСКРИМИНАЦИЈЕ.** Потребно је увести редовне обуке о антидискриминацији у анализираним институцијама ради подизања свести запослених о проблему дискриминације ромске популације. Кад је НСЗ у питању, потребно је и размотрити обуку за послодавце који учествују у НСЗ програмима активације и запошљавања Рома. Поред тога, потребно је у свим појединачним институцијама увести Правилник о поступању у случају дискриминације и увести механизме заштите и користити значај и улогу поверенице за заштиту равноправности и могућност слања притужби на њену адресу.

**УНАПРЕЂЕЊЕ ПРИСТУПА ПОДАЦИМА О ПОТРЕБАМА И СИТУАЦИЈИ РОМА.** Потребно ју је смањити кроз омогућавање доступности бази података коју поседује Министарство здравља, а као предуслов унапредити постојећи софтвер како би сви релевантни актери могли да га користе и допуњују. Треба јасно прописати услове приступа наведеној или изведеној бази за представнике осталих тела како не би биле прекршене одредбе закона којим се уређује питање заштите података о личности. Ова препорука се односи на Министарство здравља и на све остале посматране механизме и институције.

**ПРОФИЛИСАЊЕ УЛОГЕ КООРДИНАТОРА ЗА РОМСКА ПИТАЊА.** Поред улоге посредника између ромске популације и државних органа, потребно је јасно дефинисати улогу координатора за ромска питања у односу на друге механизме, као и у примени ЛАП-а, односно потребно је уредити односе координатора са другим министарствима који финансирају механизме. У том смислу, координатор треба да обавља послове „секретаријата“ ЛАП-а и у складу са тим потребно је уподобити, односно прописати његов опис послова. Ова препорука се односи на Канцеларију за људска и мањинска права и јединице локалне самоуправе.

**ПРИПРЕМА ЛОКАЛНИХ АКЦИОНИХ ПЛАНОВА.** Треба усвојити ЛАП у оквиру докумената у било којој области социјалног укључивања Рома уз обавезно усвајање буџета за њихову примену у локалним самоуправама. Ова препорука се односи на локалне самоуправе.

**ПОВЕЗИВАЊЕ ЛОКАЛНИХ И НАЦИОНАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА.** Потребно је да сви механизми, то јест надлежна министарства и јединице локалне самоуправе у описима послова својих запослених обухвате и рад на циљевима постављеним ЛАП-ом како би се омогућило непосредно укључивање у реализацију планираних програма, потребно је да јединице локалне самоуправе ЛАП праве тако да на адекватан начин укључе механизме који развијају национални ниво. Ова препорука се односи на све посматране механизме и институције. Такође, потребно је адекватно координирати механизме за политике намењене укључивању Рома на централном нивоу како би се та координација преливала на локални ниво.

**ФОРМУЛИСАЊЕ ПРОТОКОЛА О САРАДЊИ.** Треба формулисати протоколе о сарадњи између носилаца јавних политика социјалног укључивања Рома на националном и локалном нивоу. Инструмент за сарадњу националних механизма са општинским треба да буду локални акциони планови за социјално укључивање Рома<sup>18</sup>.

**Протоколи о сарадњи могу такође бити значајан инструмент у охрабривању међусобне сарадње и размени информација између механизма.**

**ЦЕНТРИ ЗА СОЦИЈАЛНИ РАД.** Све институције треба да успоставе протоколе о сарадњи са центрима за социјални рад у општинама у којима делују механизми за социјално укључивање Рома. Посебну улогу центара у решавању егзистенцијалних проблема Рома треба препознати кроз њихово веће проактивно укључивање у локалним акционим плановима за социјално укључивање Рома. Ова препорука се односи на локалне самоуправе, МИНРЗС, центре за

---

<sup>18</sup> Ова препорука је у складу са препорукама са округлог стола за ромску популацију „Спровођење мера, активности и услуга за ромску популацију на локалном нивоу“ који је одржан од 20. до 22. фебруара 2012. године у организацији Тима за социјално укључивање и самњење сиромаштва при кабинету потпредседника Владе Републике Србије.



социјални рад, НСЗ, Министарство здравља и Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

**Центри за социјални рад се појављују као кључни актер у решавању проблема Рома за све механизме. У том смислу, треба успоставити формалну сарадњу између ЦСР-а као институције и осталих националних и локалних механизма.**

**САРАДЊА ИЗМЕЂУ ПОЈЕДИНАЧНИХ ИНСТИТУЦИЈА.** Министарство здравља с једне стране и Министарство науке и просвете с друге стране треба засебно да успоставе и дефинишу начине сарадње између здравствених медијаторки и педагошких асистената кад је у питању праћење здравственог стања и потреба школске деце. Едукација родитеља да подрже школовање своје деце захтева заједнички рад између педагошких асистената и координатора за ромска питања те је неходно да га Министарство просвете, локалне самоуправе и Канцеларија за људска и мањинска права усагласе.

Сарадња НСЗ-а и педагошких асистената даје добре резултате кад је у питању идентификовање и мотивисање Рома да заврше основно школовање. Такође, сарадња НСЗ-а са координатором за ромска питања је корисна у бржем налажењу оних Рома који су заинтересовани за учешће у програмима НСЗ-а. Ова препорука се односи на све посматране механизме и институције.

**ИНТЕГРИСАНЕ УСЛУГЕ ТРЖИШТА РАДА И УСЛУГА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ.** Требало би поспешити већ започету сарадњу између ЦСР-а и НСЗ-а на пружању интегрисаних социјалних услуга кад су радно способни Роми – примаоци новчане социјалне помоћи у питању да би се подстакло даље запошљавање Рома. За то је потребно планирање на нивоу МИНРЗС-а, а заједничко спровођење кроз центре за социјални рад и НСЗ.

**РЕДОВНО ПРАЋЕЊЕ КОРИСНИКА.** Потребно је обављати редовне консултације са корисницима и спроводити системска истраживања њихових потреба са циљем да се прецизно утврде преостале потребе ромске популације на које механизми нису одговорили. Адекватним креирањем програма утврђених на неспорно установљеним потребама ромске популације могуће је утицати на повећање мотивисаности корисника и у раду оних механизма код којих је то до сада био главни ограничавајући фактор (НСЗ). Ова препорука се односи на све посматране механизме и институције.

**ПРОЦЕДУРЕ.** Процедуре и начин рада координатора за ромска питања и педагошких асистената требало би унифицирати на националном нивоу ради упоредивости података о проблемима и потребама корисника. Ова препорука се односи на Министарство здравља, Канцеларију за људска и мањинска права и локалне самоуправе.

**ОБУКЕ.** Потребно је увести додатне обуке, као и оне за рад са осетљивим групама у рад свих институција, нарочито у ЦСР и НСЗ. Када су у питању обуке и едукација за рад са осетљивим групама, други механизми требало би да размотре како да приступе обукама својих запослених на основу рада Министарства здравља и прилагоде их сопственим потребама. Потребно је успоставити одржив механизам или програм едукације за све механизме. Ова препорука се односи на све посматране механизме и институције.

Како ова студије показује, од 2005. године у Републици Србији је успостављен низ програма којима је циљ социјално укључивање Рома. Они су својим деловањем допринели да

друштвени положај ромске мањине у Србији изгледа боље него пре седам година. Док неки програми (НСЗ, ЦСР, координатори за ромска питања) још увек представљају делимичан одговор на већ дубоко укоренење социјално-економске проблеме попут незапослености и/или сиромаштва, развијени су и успостављени програми у области здравствене заштите и образовања који доприносе бољем социјално-економском положају Ромкиња и Рома у Србији.



ВЛАДА  
РЕПУБЛИКЕ  
СРБИЈЕ



ТИМ ЗА СОЦИЈАЛНО  
УКЉУЧИВАЊЕ  
И СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА

Влада Републике Србије  
Кабинет потпредседнице Владе  
за европске интеграције  
Палата Србије,  
Булевар Михаила Пупина 2  
11000 Београд, Србија  
Тел: +381 11 311 4605  
E-mail: [sipru@gov.rs](mailto:sipru@gov.rs)  
[www.inkluzija.gov.rs](http://www.inkluzija.gov.rs)



**CENTAR**  
ЗА ISTRAŽIVANJE  
JAVNIH POLITIKA